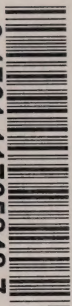


CAI
IST 120
-1998
V51

Government
Publications

3 1761 11765248 7



Voluntary *Codes*



A Guide for
Their Development
and Use



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117652487>


Voluntary *Codes*

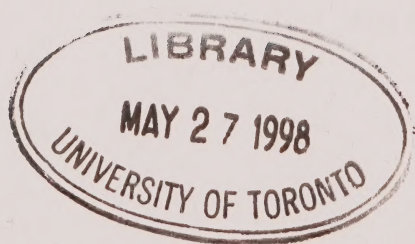


A Guide for
Their Development
and Use

A joint initiative of
the Office of Consumer Affairs,
Industry Canada, and
the Regulatory Affairs Division,
Treasury Board Secretariat

March 1998







Voluntary codes represent an innovative approach to addressing the concerns and needs of consumers, workers and citizens while at the same time helping Canadian companies to be more competitive. In essence, they are codes of practice that set benchmarks for behaviour in the marketplace. They encourage companies and organizations to conduct themselves in ways that benefit both themselves and the broader community. They can also serve as a sign to consumers that the organization's product, service or activity meets certain standards.

More and more firms and organizations are exploring the possibilities of voluntary codes. A supplement and, in some circumstances, an alternative to traditional regulatory approaches, voluntary codes can be inexpensive, effective, and flexible market instruments.

Partnership is a key theme underlying the Guide. Experience has shown that in many instances, the private sector can partner very effectively with consumer and other public interest groups and government to devise market-based tools for use in the knowledge-based economy. A joint initiative of Industry Canada and the Treasury Board Secretariat, the Guide is designed to help all parties better understand what voluntary codes are and how they can be developed. It was prepared by a multi-stakeholder working group, with valuable input and advice from many others.

The Guide is intended as a primer, a stimulus to action. It cannot possibly answer all of the questions that could arise in various circumstances. Nevertheless, we hope it will encourage members of the private sector, government and NGOs to take the initiative and develop voluntary codes where they are appropriate. Canadians stand to benefit a great deal.

John Manley
Minister of Industry

Marcel Massé
President of the Treasury Board

Preface



Voluntary codes that are well-designed and properly implemented can help to achieve public-interest goals, attract customers and minimize regulatory and taxpayer burdens to the benefit of everyone. However, a code that is poorly designed, improperly implemented, or used in inappropriate circumstances, can actually harm both its proponents and the public. The challenge is to know when voluntary codes are most likely to succeed and to establish solid development and implementation processes that are fair, effective and efficient. This Guide is intended to help individuals and organizations meet those challenges.

The first part of the Guide discusses the strengths, weaknesses and other characteristics of voluntary codes and the conditions in which they tend to be most successful. The second part presents suggestions for developing and implementing codes. Recognizing that readers may already be familiar with various aspects of voluntary codes, each section of the Guide is intended to stand on its own.

The Guide discusses several codes already in place, and highlights processes for developing and implementing codes. Readers should not interpret the mention of any particular code or process as endorsement of it by the federal government or by those who participated in the Guide's preparation.

The Office of Consumer Affairs, Industry Canada, and the Regulatory Affairs Division, Treasury Board Secretariat, thank the many individuals and organizations who provided input to this Guide, and gave their advice and support. Particular gratitude goes to the members of the Voluntary Codes Guide Working Group:

David Cohen	Dean University of Victoria Law School Academic Advisor to the Voluntary Codes Project
Brian Glabb	Senior Project Officer Regulatory Affairs Division Treasury Board Secretariat
Ellen Lesiuk	Manager (Policy) Standards Council of Canada
Marnie McCall	Director of Policy Research (now Executive Director) Consumers' Association of Canada
Ken Ogilvie	Executive Director The Pollution Probe Foundation
Marie Vallée	Policy and Regulatory Analyst Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec
Brian Wastle	Vice-president, Responsible Care® Program Canadian Chemical Producers' Association
Kernaghan Webb	Working Group Chair Senior Legal Policy Analyst Office of Consumer Affairs Industry Canada
Peter Woolford	Senior Vice-president, Policy Retail Council of Canada

Suggestions for improving the Guide are welcome (see page 31).
Based on this feedback and the practical experience of users, the
Guide will be reviewed, updated and improved.

This publication is available electronically on the World Wide Web at the following address: <http://strategis.ic.gc.ca/volcodes>

This publication is available in alternative formats on request.

For more information, contact:

Kernaghan Webb
Senior Legal Policy Analyst
Office of Consumer Affairs
Industry Canada
Room 965A, East Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 952-2534
Fax: (613) 952-6927
E-mail: webb.kernaghan@ic.gc.ca

For additional copies, please contact:

Distribution Services
Communications Branch
Industry Canada
205D, West Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 947-7466
Fax: (613) 954-6436

© Her Majesty the Queen in Right of Canada (Industry Canada) 1998

Cat. No. C2-342/1998
ISBN 0-662-63478-0
51864B



Contents



About Voluntary Codes	2
What is a Voluntary Code?	2
Features of Voluntary Codes	4
Benefits of Voluntary Codes	4
Potential Drawbacks of Voluntary Codes	6
Common Characteristics of Good Voluntary Codes	7
Conditions Conducive to Successful Code Development	8
<i>Pressures for Code Development</i>	8
<i>Sector-wide Codes</i>	10
Developing and Implementing Voluntary Codes	12
Processes for Developing Effective Codes	12
<i>An Eight-step Model for Developing Codes</i>	12
<i>Tips and Suggestions</i>	16
Components of Effective Codes	22
Effective Implementation of Voluntary Codes	25
<i>Phased-in Compliance</i>	25
<i>Implementation Roles</i>	26
<i>Private Law Implications</i>	27
Summary of Key Points	28
Where Can I Get More Help?	30
Comments	31

About Voluntary Codes

What is a Voluntary Code?

Voluntary codes are codes of practice and other arrangements that influence, shape, control or set benchmarks for behaviour in the marketplace. They encourage companies and organizations to conduct themselves in ways that benefit both themselves and the community. They can also serve as a sign to consumers that the organization's product, service or activity meets certain standards.

Voluntary codes exist for a range of industries, products and services, and address many aspects of marketplace behaviour. Some have become so much a part of the culture that consumers may not recognize them as voluntary codes. The care tags on clothing, for example, are part of a familiar standard adopted voluntarily by the garment industry (see box, right).

Voluntary codes go by several names, including codes of conduct, codes of practice, voluntary initiatives, guidelines and non-regulatory agreements.* No matter what they are called, though, they have certain things in common:

- They are a set of non-legislatively required commitments.
- One or more individuals or organizations agree to them.
- They are designed to influence, shape, control or benchmark behaviour.
- They are to be applied in a consistent manner or to reach a consistent outcome.

A voluntary code may consist of several documents, including a general statement of principles and obligations, as well as technical agreements pertaining to specific operational aspects such as reporting requirements and dispute-resolution powers. In this Guide, all of these documents taken together comprise a code.

* For discussion of the relationship between voluntary codes and the National Standards System, see page 19.

Examples of Voluntary Codes

- The GAP clothing chain Sourcing Code requires suppliers (many in Third World countries) to meet certain labour-related standards, and suppliers must follow the code to keep their contract with the company. Following pressure from consumers, labour and others, third party monitoring of code compliance is now taking place.
- Members of the Canadian Direct Marketing Association (CDMA) must meet the terms of several codes to remain members. For example, one code protects customer privacy and limits the sharing of customer information. Only CDMA members that comply with the codes can display the CDMA logo in their advertisements and on their products. CDMA members include companies, as well as charities and other non-profit organizations, that use direct marketing.
- Consumers International, a non-profit foundation linking the activities of some 200 consumer groups in over 80 countries, has developed *A Consumer Charter for Global Business*. The Charter obliges participating companies to meet standards pertaining to ethical conduct (e.g., bribery), competitiveness, marketing practices, guarantees, and complaints handling. Companies wishing to adhere to the Charter are subject to an initial investigation by Consumers International.
- The Canadian Chemical Producers' Association's (CCPA) Responsible Care® Program is a system of principles and rules to improve the safe, environmentally sound management of chemicals through their life cycle. More than 70 chemical companies participate in the program as a condition of CCPA membership. The program is subject to regular reviews and revisions, with input and advice from environmental and other advocacy groups. Participating companies must submit to regular compliance verification through a process that involves industry experts, advocates and community representatives. The Association makes monitoring results public.
- The Canadian Care Labelling symbols on tags sewn on clothing indicate suggested care and cleaning procedures. The federal government initiated the standard and the garment industry voluntarily applies it. Although the law does not require companies to use the tags, the government does prosecute deceptive or misleading usage.

Features of Voluntary Codes

- Individual firms or industry associations, governments or other groups such as non-profit, public-interest and standards organizations can initiate, develop or adhere to voluntary codes. While one organization may initiate a code, others may help to develop and apply it.
- A voluntary code can apply to a single store or company, several firms or organizations, an entire sector or many sectors. A code can also be national or international in scope.
- Codes are usually initiated in response to consumer or competitive pressures, the real or perceived threat of a new law, regulation or trade sanctions, or a combination of these.
- While codes are voluntary (they are not legislatively required commitments), they operate within a legal environment that includes consumer, competition, health and safety, labour and environmental legislation and regulations, and contract and tort (personal injuries) law. Sometimes codes supplement legislation. Failure to adhere to the terms of voluntary codes may have legal implications, including regulatory or civil liability. In some cases, an individual or organization may use a voluntary code to help demonstrate or refute due diligence in prosecutions or establish reasonable care or negligence in civil litigation.
- Voluntary codes are flexible instruments to be refined and improved over time. The GAP Sourcing Code and the Canadian Chemical Producers' Association's Responsible Care® Program, for example, added the concept of third-party compliance monitoring after being in place for some time.

Benefits of Voluntary Codes

Voluntary codes offer several benefits to the public, employees and consumers:

- They encourage or discourage behaviours or activities.
- They stimulate public participation in the development and implementation of codes in important areas.
- They promote more informed and less costly interactions between code signatories and the public about such matters as product manufacturing, development or delivery that, in turn, advance public confidence and help safeguard the public interest.

- They address consumer concerns such as quality, price and choice, as well as broader matters such as privacy, the environment, health and safety, labour standards, human rights, advertising and public standards of decency.

For firms and organizations, voluntary codes can do many things:

- They can stimulate more efficient, effective operations that minimize negative social, environmental and economic impacts. This puts firms and organizations in a more favourable light with the public, customers, government and others, and may have the added benefit of reducing the pressure for new regulations.
- They can help maintain or improve market share.*
- They can maintain or improve public image, which can help to attract and retain highly qualified personnel, and lead to other benefits.
- They can help diffuse new technologies and best management practices within an industry, and provide feedback on consumer preferences and other market intelligence.
- They can complement existing laws, thereby improving relations with government agencies and regulatory bodies.

For government, voluntary codes can have several advantages:

- They can further public policy objectives through non-regulatory means.
- They can complement or expand traditional regulatory regimes.
- They can avoid jurisdictional and constitutional obstacles that are part of legislative development. (This may be particularly useful for multijurisdictional voluntary initiatives across provinces or countries.)
- They can assist in establishing the appropriate legal standard of care for an activity.
- They can go beyond the minimum standards set in law.
- They can set and adjust standards more quickly and less expensively than do laws and regulations.

* When the objective of the code is to maintain or improve market position, parties must keep in mind that the methods employed must comply with the *Competition Act* and other legislation.

Potential Drawbacks of Voluntary Codes

While voluntary codes can have significant benefits, they can also have harmful effects when not properly developed and administered.

- Poorly designed or implemented codes can frustrate or mislead their intended audience. As well, codes not backed by action can have legal consequences under deceptive advertising regulations and through contract and tort law actions.
- Poorly designed or implemented codes can bring negative publicity and lead to loss of trust or business that can be difficult to recoup.
- Codes that raise expectations but do not deliver can slow or prevent needed laws. In the short term, this can harm the parties or interests that should have been protected. In the longer term, it can cause people or governments to mobilize against the organization in question.
- Codes can be anti-competitive and used to engage in collusive behaviour. Under the provisions of the *Competition Act*, voluntary codes or other arrangements cannot be used in a way that substantially reduces competition, prevents non-participating firms from entering the market or negatively affects consumers by significantly raising prices, reducing service or limiting product choice.
- Codes should not create barriers to interprovincial or international trade. A code that prevents firms from entering and competing in a market may attract the attention of national or international trade authorities.
- Codes can create an “uneven playing field.” This may not necessarily be a bad thing, since codes can be developed to show leadership in a particular area or activity. However, non-participating firms can potentially enjoy a “free ride” on the positive image that a code helps create. Consumers can develop a false sense of security about the characteristics of a product, service or firm that is not actually the subject of a code. As well, firms that do conform may be penalized: they may have to bear unrecoverable costs associated with adhering to the codes and could be tainted by the non-compliance of others. The need for cooperation and agreement to make a code work and avoid free riders stands in contrast to laws that impose standards on all parties regardless of their individual consent.
- The development and implementation of voluntary codes may not be sufficiently transparent and inclusive. Compared to the well-established consultation and public review processes in place for developing and monitoring statutes and regulatory

regimes, voluntary codes may offer less opportunity for public participation and scrutiny that can lead to questions about the code's credibility.

- Voluntary approaches on their own may be insufficient when the consequences of non-compliance are serious (for example, harm to health, safety or the environment).
- Sometimes voluntary codes, as opposed to laws, attract scepticism and negative attention. For example, the Tobacco Industry Voluntary Packaging and Advertising Code developed by the Canadian Tobacco Manufacturers' Council has received considerable negative attention in the media.

As this list suggests, the potential drawbacks of poorly designed or implemented voluntary codes can be significant, so applying some healthy scepticism before actually developing a code might be beneficial. It takes considerable time, energy and resources to successfully develop and implement a voluntary code and even then it may not achieve the hoped-for results.

Common Characteristics of Good Voluntary Codes

While codes can be highly diverse in terms of form, content, and purpose, most of the successful ones share certain characteristics.

Explicit commitment of the leaders — If the leaders of an organization or sector promote the use of voluntary codes, others are more likely to follow. These leaders should be identified early in the process so that they can champion the initiative and be visible during its development and implementation.

Rank-and-file buy-in — Often, it is the front-line workers (cashiers, factory workers, engineers and supervisors, for example) who translate the code's provisions into reality. To be able to give their full commitment and support, they must understand the code and its objectives, how it will work and their role in implementing it. This requires good internal communications, training and, in some cases, fundamental changes in corporate culture.

Clear statement of objectives, expectations, obligations and ground rules — While the need for a code and its initial development may evolve from a brainstorming session or similar free-flowing circumstances, the aims, roles and responsibilities must be clearly articulated early on. This helps to preclude problems such as participant withdrawal. On the other hand, the initial statement of purpose and ground rules should be flexible enough to allow the code to be changed to meet new circumstances and challenges.

Open, transparent development and implementation —

Codes are more likely to reflect broader socio-economic concerns and be better received if they are developed and implemented openly and with the participation of the larger community (that is, workers, suppliers, competitors, consumers, public-interest groups, governments and neighbours). This enhances the credibility and effectiveness of the code and its proponents and participants.

Regular flow of information — Everyone concerned must get feedback on how the code is working and how others are responding to it. This can be achieved through self-reporting, internal and third-party monitoring, compliance verification, public reporting and similar techniques.

An effective, transparent dispute-resolution system —

A dispute-resolution system that is inexpensive, fair, open, accessible and consistent is often essential to a well-functioning code.

Meaningful inducements to participate — If a code makes good business sense and offers meaningful inducements, firms will want to participate. One such inducement might be access to information, technology or marketing tools not available to others. For example, real estate brokers who comply with their code have access to the Multiple Listing Service, which lists properties for sale and people looking for properties.

Negative repercussions for failure to join or comply —

Firms will be more enthusiastic about joining and complying to a code if they discover that they could lose business if they do not. For example, they might lose public credibility or customer loyalty. Associations that publicize non-compliance and levy fines is an example of negative sanctions that work with voluntary codes.

Conditions Conducive to Successful Code Development

Pressures for Code Development

While codes are voluntary — firms are not legislatively required to develop or adhere to them — the term “voluntary” is something of a misnomer. Voluntary codes are usually a response to the real or perceived threat of a new law, regulation or trade sanctions, competitive pressures or opportunities, or consumer and other market or public pressures.

Often, codes are created in response to a combination of factors. In fact, the more factors brought to bear, the greater the chances of a code's success. The Canadian Chemical Producers' Association developed its Responsible Care® Program after a series of high-profile

chemical disasters eroded public confidence and raised the threat of tighter government regulation and controls.

It is worth noting that once a code is in place, the initial pressure that led to its creation may dissipate, which could cause compliance among adherents to taper off. It is important, therefore, to build into the code as many mechanisms as possible to sustain or renew the energies that led to its development.

Pressures to improve the quality of operations or access to capital and resources —

Codes may be developed to attract new employees, raise money in markets based on a better environmental reputation or effect energy and material savings among other things.

The threat of a new law, regulation or trade sanctions —

Some firms and organizations conclude that changing or controlling their own behaviour through voluntary measures, rather than in response to new or more onerous regulations, will be less expensive and allow a broader range of solutions. Government will sometimes allow them to do so if they can show that they can handle the responsibility effectively. Or, government may refrain from primary regulatory activity if a sector shows it is willing and able to manage its own activities. Several years ago, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) gave the Canadian Cable Television Association (CCTA) lead responsibility for consumer service standards for cable television. CCTA developed its standards in accordance with CRTC guidelines. The standards are administered by the Cable Television Standards Council, which receives, reviews and responds to customer complaints regarding cable industry practices. Customers can still appeal to the CRTC but rarely do so.

Consumer and other market or public pressures — In many situations, market and public pressures are the main reason companies or organizations launch codes. For example, the Canadian Standards Association's Sustainable Forestry Management Certification System was driven largely by the fear of European boycotts of Canadian wood products. A firm or group of firms might also initiate a code to maintain or enhance its market share. For example, Australian fruit juice manufacturers have a code that ensures that the juices are, in fact, pure when they are so designated. The arrangement allows manufacturers to have a competitor's products tested by an independent laboratory if they suspect a false claim of purity. In this way, private sector competitive pressures help to ensure quality for consumers.

Sector-wide Codes

Special considerations arise when the codes apply to a group of firms or organizations that make similar products and serve similar markets. Pressure for such codes may come from a desire among competing firms to raise and standardize performance norms or from a particular group of firms that wants to set itself apart from others in the sector. An important concern is the possibility that issues may arise under the federal *Competition Act* (see box, below).

Possible Issues under the Competition Act

Voluntary arrangements that involve industry competitors can raise many of the same competition issues as mergers and strategic alliances do. Code proponents may wish, as a first reference, to read the Highlights page of the document *Strategic Alliances Under the Competition Act*, published in 1995 by the Director of Investigation and Research, Industry Canada. Briefly, the text states that most strategic alliances do not raise issues under the Act, and that vertical and conglomerate alliances are less likely than horizontal alliances to do so. The document points out that:

- the few strategic alliances that may raise competition issues are more likely to involve those sections of the Act that include a test of market power
- firms acting as sellers will hold market power when they have the ability to increase prices above competitive levels (or reduce output, quality or choice below competitive levels) for a sustained period of time
- when strategic alliances involve behaviour particularly injurious to competition, an inquiry under the conspiracy provisions of the Act may be initiated.

One point not addressed in this Guide is that involvement by consumer groups or others representing customers can reduce the danger of anti-competitive concerns, but only if these groups have access to the technical information and expertise needed to allow them to contribute effectively to code development and implementation.

The Competition Bureau encourages any group developing a code that might raise issues under competition legislation to work with the Bureau at an early stage. As well, the Bureau provides both oral and written opinions on the applicability of the *Competition Act* to specific situations through its Program of Advisory Opinions.

Please be advised that a fee may apply to requests for a written opinion. For more information on how the *Competition Act* might apply to a proposed voluntary code, please contact the Competition Bureau at 1-800-348-5358.

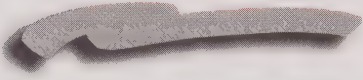
Sector-wide codes work best when they have the same characteristics as those already listed. However, certain of these characteristics are especially pertinent in the case of sector-wide codes.

- A well-established association of firms and organizations can bring parties together, provide a forum for the exchange of ideas and group solutions, serve as an institutional base for developing and implementing codes and, in general, greatly facilitate code development and implementation.
- Leadership from key firms or individuals within firms is particularly valuable in a sector-wide context to persuade reluctant members to join.
- Well-understood, broadly supported inducements for compliance and sanctions for non-compliance are essential. Whether the code will apply to a single firm or organization or across a sector, proponents must carefully explore the incentives and disincentives for voluntary action. Explaining the code in terms of the personal or material advantages that might flow from it may have more impact than broad explanations of the benefits to the sector as a whole.

The Canadian Chemical Producers' Association has articulated eight "Ps" for encouraging compliance with its Responsible Care® Program:

- public involvement
- pulling together
- peer pressure
- performance measurement
- public accountability
- payback
- partnership
- pride.

Developing and Implementing Voluntary Codes



Processes for Developing Effective Codes

Because voluntary codes deal with so many subjects and are initiated for so many reasons, there is no single preferred approach to developing them. There is also no guarantee that any development process, no matter how complete and thorough, will result in a successful code. The model presented below is based on several case studies and shows one way a code could be developed (see also the chart on page 15).

An Eight-step Model for Developing Codes

1. Gather information

Ask and answer some basic questions:

- Have you identified all the people and organizations that could be involved or affected by the code and taken their interests or concerns into account?
- Have the key players clearly articulated and agreed to the issues surrounding the code?
- What are the objectives of the code and does everyone agree to them?
- How can the identified problem be resolved and what are the potential costs, drawbacks and benefits of each solution?

2. Preliminary discussions with major stakeholders

The objective of this stage is to test the tentative conclusions reached in the information-gathering phase and identify the partners willing to help develop the code. It can be useful to reach beyond like-minded colleagues, employees and other firms and organizations to include more broadly affected interests such as consumer, labour and environmental organizations, community groups* and governments. This

* Code developers may also find the Canadian Standards Association's *A Guide to Public Involvement* helpful.

can help to confirm initial perceptions of their interests and concerns, and could lead additional people and organizations to participate in code development. Focus groups, representing like-minded peers or a broad cross-section of interests, can also be useful for testing new ideas.

3. Create a working group

Having the right people on the working group is essential. They must be dependable, credible and knowledgeable, represent different elements of the affected community and have the necessary time and resources to commit. Frank discussion should take place at the outset about the group's objectives, members' responsibilities, anticipated workloads and outcomes, and the ground rules about how the group will operate (consensus, majority or rotating chairs, for example). Regular updates between the working group and the larger community are also useful.

4. Preliminary draft of the code

In preparing a preliminary draft, members will likely identify who (people, organizations and new groups, for instance) will be responsible for which specific aspects of implementation.* For example, certain employees may perform key functions, and a new agency or management structure may be created to assist in implementation. As far as possible, people who have been identified as performing key roles should be part of the working group discussions so that their ideas, capabilities and support or resistance can be factored into the terms of the draft code.

5. Consultations on preliminary draft

Thorough consultations at the beginning can prevent problems later. One good approach is to work outward — that is, to start with the people most likely to be directly affected by the code and who are already aware of it, and move to more formal information dissemination to and discussions with groups and people who may not yet know about the code. A consultation plan can be useful. It should include roles for high-profile officials with good communications skills to explain the code and receive feedback. This feedback will go to the working group, who will discuss how and to what extent the final draft will reflect the comments.

* The next section of the Guide discusses the key components of a code.

6. Publication and dissemination of the code

A good communications plan is important. It should identify who must be made aware of the code, who should receive a copy and how the individuals and groups will be reached. The communications activities might include an awareness campaign addressing such matters as the use of a logo, publicity endeavours such as advertising and speeches, and a notice that firms and organizations can display in their premises.

7. Implementation

This step is discussed in detail later in the Guide (see page 25) but it is worth noting here that implementation is part of code development because codes are ongoing, flexible documents that should be updated to reflect new circumstances and perceptions. For example, when compliance data is collected and analyzed it might reveal that parts of the code should be changed.

8. Review

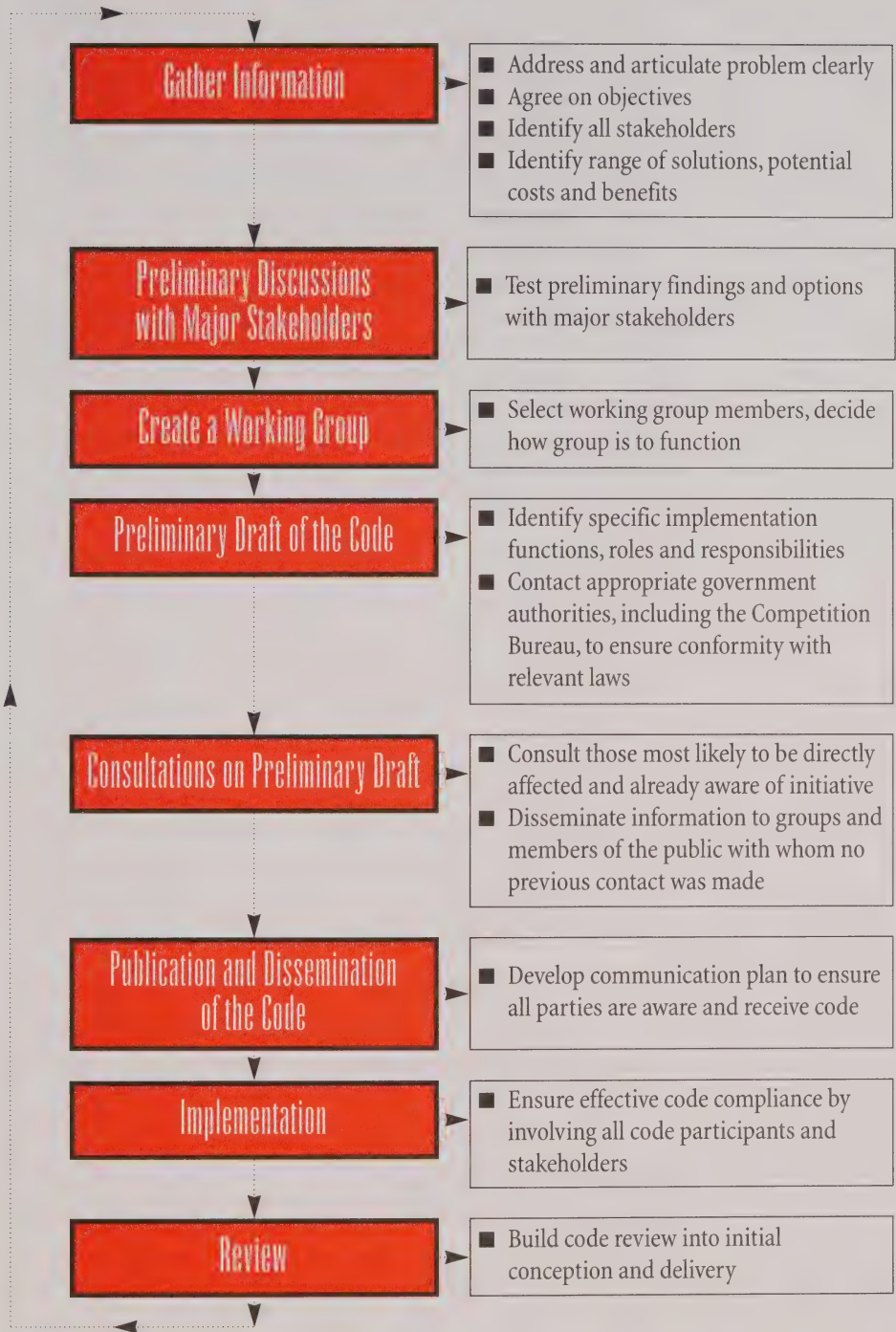
The code should include provision for regular review of its terms and operation. When and how often the reviews take place should be based in part on how long it will take to generate data on impacts, effects and objectives achieved. To measure the impact of a program, data is needed on the situation prior to the code being launched, and at frequent intervals afterward. This data can be used not only to determine weaknesses in code design and operation, but also to demonstrate results achieved (if any) and progress made through use of the code.

It may be helpful to use the initial code development process as a model for the review methodology — that is, information collection, identification of key stakeholders, establishing a working group. An independent third party who conducts parts or all of the assessment can provide a more detached perspective and perhaps lend more credibility to the process. With respect to review techniques, many of the tools the government uses to evaluate its programs and measure the impacts of regulatory schemes, and that businesses uses to analyze the benefits of strategic alliances and other corporate arrangements can be adapted for the review of voluntary codes.

Code Development Process*

Stages

Tips



* While the process outlined here appears linear, in practice, there may be feedback from later to earlier stages.

Tips and Suggestions

Be flexible

Original conceptions of the problem and possible solutions will likely change as new information becomes available, better understanding of capabilities and difficulties develop, and circumstances change. Remaining flexible and alert to the need for change can make it easier to modify expectations and outcomes.

Be patient and be prepared to accept a less-than-perfect first try

Code development is essentially a learning process. Once a code is in place, trust, communication and experience can lead to the creation of more rigorous obligations, accountability structures and institutions being set out in the first round of code amendments. Building structured, regular reviews into a code's terms encourages a process of continuous improvement, and will help to make the code increasingly effective and credible.

Take advantage of existing institutional structures

For many firms and organizations, industry associations represent known quantities — trusted intermediaries with the profile and experience to bring parties together and broker differences. Associations can provide forums for discussion and serve as a basic institutional structure for moving codes from the concept stage to implementation. However, for many associations, developing and implementing codes may represent new territory, a step away from simply promoting a sector's interest toward actually supervising and even disciplining member organizations. This can be a fundamental change in orientation for the association and it should be undertaken only with the full cooperation of its members.

Get input and advice from employees

When a code particularly affects employees or is of special interest to them, they or their representatives should be invited to participate in its development and implementation (see box, right). In the case of The GAP Sourcing Code, for example, labour organizations played a key role in disseminating information about incidents of code non-compliance that led to changes in the code and its implementation, including the use of third-party monitoring. Standards developed by organizations such as the International Labour Organization can form the basis for voluntary codes initiated by individual firms or groups of firms.

Draw on the credibility and expertise of non-governmental organizations (NGOs)

Consumer, environment, health, human rights and other public interest NGOs represent a wealth of information and valuable perspectives, and their input can give the code additional legitimacy in the public eye (see box, next page). For marketplace-oriented codes, consumer groups in particular represent an excellent “hands-on” source of market intelligence about customer preferences, experiences and attitudes. NGO participation can take several forms, including a “one-off” advisory role, ongoing input through a formal panel, or direct involvement in implementation, monitoring and dispute resolution. Even when NGOs do not participate in actual compliance verification, they may endorse processes others carry out. Unless they prefer otherwise, NGOs should be paid for their services and expenses (for research, consultations with members and attending meetings, for example) just as consultants are. NGOs and code proponents should work together to maintain the credibility and independence of the participating NGOs. Regular communication with the full NGO community is also useful.

Labour and Voluntary Codes

Meaningful, effective employee participation in voluntary code development and implementation depends on such factors as the following:

- early agreement by all parties on the roles to be played by employees in developing and implementing the code
- complete, accurate information so that employees and their representatives can contribute useful input from the outset and carry out their full role in the code’s development, implementation and verification
- trained employees to help implement the code
- effective involvement of employees and their representatives in compliance verification
- incentives to encourage employee buy-in and the removal of any barriers to such buy-in
- protection for employees in “watchdog” or “whistle-blowing” roles.

Select NGOs and their representatives with care

A good fit is important. Select carefully which NGOs — and which individuals within those organizations — to invite. Discuss with them the code's goals, the development and implementation processes and the roles and responsibilities of NGOs. This ensures mutual understanding, builds trust and sets the groundwork for a good working relationship.

Key Questions to Guide NGO Participation*

Are all of the major players — including customers, key suppliers and NGOs — at the table? Is there meaningful participation by government at all stages? Is a strong industry association in place to manage code development and implementation?

Does the industry have a good record of similar initiatives in the past? Are the industry leaders demonstrating strong commitment? Have the background conditions and motivations been clearly identified?

Are the proponents inviting meaningful third-party representation and involvement by consumer groups, other NGOs and standard-setting bodies, and are they prepared to pay for this involvement?

Are the processes for developing and implementing the code open and transparent? Is there a clear articulation and understanding of the rights and responsibilities of all stakeholders?

Is there clear evidence that the code will promote the public interest in areas such as health, safety, and the environment, and address consumer concerns?

Does the code include effective complaints-handling and redress mechanisms accessible to everyone, effective programs to inform consumers and the public, and an evaluation framework to track progress and provide credible evidence of success and failure? Will a reputable third party regularly monitor the code?

Does the code have the capacity to mature through time and respond to new learning and developments?

* This material is drawn extensively from the Consumers' Association of Canada's *Consumer Interest Test for Alternatives to Regulation* and discussions with other non-governmental organizations.

Solicit input from community representatives early and often

In a fundamental sense, industry is a guest of the community and, as such, has an obligation to respect community norms and values. While community representatives often do not have the same degree of expertise as NGO participants, they can help gauge the community's concerns and perspectives and ensure support of the industry's endeavours.

Explore the feasibility of using the National Standards System (NSS)*

NSS standards are developed through a consensus process involving teams of volunteers representing many stakeholders (see box, next page). Standards development organizations (SDOs) have a pre-established, credible approach to developing standards. In addition, certification organizations and accredited testing laboratories can test and audit compliance with standards.

No clear dividing line exists between voluntary codes developed through SDOs and those created outside the SDO system. However, the SDO network of rule-making and implementation expertise may make this approach particularly appropriate for broad, nation-wide and international standards. For example, a diverse group of industry, government, consumer and other representatives developed a multisector national standard for the protection of personal information under the auspices of the Canadian Standards Association (CSA). The CSA Model Privacy Code represents the only existing national consensus standard on personal information protection.

Approach relevant government agencies for input and advice as early in the process as possible

Even when government does not act as a catalyst, relevant departments and agencies should be notified as soon as possible of the intention to create a voluntary code. Once a code is in operation, government officials should be kept informed of any changes or developments.

In the short term, government agencies can provide important expertise and advice (see box, page 21). In the longer term, failure to inform them could leave the code and its proponents open to regulatory enforcement actions.

* The NSS includes standards development organizations, certification and testing organizations, and registration organizations.

Standards Development Organizations and Voluntary Codes

Voluntary codes and the voluntary standards developed by standards development organizations (SDOs) can share common elements. SDOs use formal, open, transparent development processes that are intended to ensure a matrix of representation from affected interests. SDOs are accredited and have a reputation as knowledgeable, but neutral, standards experts.

Creating a standard through an SDO can be the first step toward developing an international standard with the Standards Council of Canada, which can then be adopted by Canada and its major trading partners. Standards developed by SDOs within the National Standards System (NSS) may be applied to goods and services that can be assessed for conformity by NSS organizations.

Canada, through the Standards Council of Canada, a Crown corporation, is a member of the International Organization for Standardization (ISO) and the International Electrotechnical Commission, the two primary international standards organizations.

As an ISO member, the development, certification, testing and registration of voluntary standards in Canada is governed by internationally determined protocols. These protocols allow countries to compare goods and services using a mutually recognized standards system that, in turn, facilitates the flow of goods and services across borders.

At the time this Guide was published (March 1998), the Standards Initiatives Program, chaired by Industry Canada, was preparing a handbook on the use of standards and associated conformity assessment procedures.

The Role of Government in Code Initiation and Development

Government departments and agencies can contribute to the initiation, development and implementation of voluntary codes in many ways. However, government's role must be defined at the beginning to prevent confusion on the part of the public about the code's status, frustration on the part of the code developers and government liability in non-compliance situations.

Catalyst — Government representatives can encourage parties to explore voluntary approaches even if laws or regulations are not imminent. Government research, analysis and consultations can reveal concerns that stimulate action.

Facilitator — Governments can provide meeting rooms, teleconference facilities, information (for example, reports and case studies), advice — and, in some cases, financial assistance — in the early stages of code development.

Endorser — In some circumstances, government departments or agencies can explicitly endorse a particular code or association that satisfies the provisions of a code. However, it is important that clear legal authority for such endorsements exists.

Provider of framework rules and regulatory support — Although voluntary codes may not be required by legislation, the existence of such codes may help to achieve regulatory objectives and could have regulatory implications. For example, in a regulatory enforcement action a company could point to its adherence to a voluntary code to help establish “due diligence.” Conversely, failure to adhere to a voluntary code may assist in prosecutions. In some circumstances, a regulatory authority could insist on adherence to voluntary codes as a condition of issuing a licence, and enforcement and procurement policies can encourage voluntary code compliance. Consistent, rigorous law enforcement is an essential backdrop to the effective development and use of voluntary codes.

Government officials must assess their involvement in relation to the broader public interest. They must also be scrupulously open, fair and consistent in their dealings with all parties. Governments must not condone any activity that would lessen competition or otherwise contravene the *Competition Act* or other statute. Governments must also ensure that voluntary codes do not act as barriers to trade. Given that it could cost a department considerable money to help develop and monitor a voluntary code, it may want to conduct at least a notional cost-benefit analysis of the initiative along the lines of the federal Regulatory Impact Assessment Statement.

As the code is developed, governments must remain flexible and willing to shift approaches if necessary. If evidence surfaces that a voluntary initiative is not working as intended, or that the public interest is at risk, governments should be prepared to act, taking legislative or enforcement actions if necessary.

Components of Effective Codes

Effective codes vary significantly but most contain the following key attributes.

A “plain language” statement of code objectives — Ideally, the entire code will be written in plain language so that everyone can read and understand it. However, in some cases — for example, when the code addresses highly technical matters and is intended for specialists — it may be impossible to avoid technical language. In all cases though, the objectives, at least, should be written in a simple, straightforward manner. A code that is scrutinized by a plain-language editor should be reviewed carefully to ensure that the final product retains the original meaning and key terms.

Clear, concise obligations — The heart of the code is the statement of commitments or standards that participants must meet. These obligations must be written in precise, unambiguous language so that they deliver the guidance required at the operational level. Otherwise, people may interpret them differently, which can frustrate those who apply the code, the intended beneficiaries and the individuals responsible for evaluating compliance. However, there is also value in writing obligations in a way that promotes operational flexibility. For example, rather than setting out in detail how an obligation should be met, the code should specify the performance result to be achieved.

A range of information-oriented provisions governing compliance — For fairness and credibility, the parties themselves and the greater affected community must have information about the state of compliance with code provisions and how non-compliance is being addressed. The code’s information-related provisions should include some combination of self-reporting obligations for adherents, powers of monitoring, compliance verification or auditing, impact assessments and the ability to publicize data on compliance and non-compliance.

To ensure openness, fairness and honesty, it may be best to have community and NGO representatives involved in compliance verification. From the public’s perspective, third-party verification offers more credibility than does self-reporting. Under the Responsible Care® Program of the Canadian Chemical Producers’ Association, a combination of competitors, community and NGO representatives verify compliance. Meaningful compliance verification and auditing can take considerable time and energy on the part of third-party experts. For National Standards System standards, third parties such as certification organizations, quality registrars and testing laboratories accredited by the Standards Council of Canada can undertake compliance auditing.

Provisions creating positive inducements for parties to comply — Businesses are more likely to comply when adherence to codes attracts customers or offers privileges not available to others (see box, below).

Examples of Positive Inducements

- The use of logos to signify membership in good standing and adherence to customer-oriented standards.
- Rating systems (such as the three-, two- or one-star method for rating accommodations).
- Plaques and awards for those who consistently meet or exceed code terms, whose operations have improved markedly or who have otherwise engaged in exemplary activity.
- Seminars, guest speakers, training sessions and publications.
- The Multiple Listing Service available to participating real estate brokers creates an inducement for brokers to comply with real estate board standards.

Provisions creating penalties for non-compliance — The ability to respond to non-compliance with appropriate penalties can induce compliance on the part of all adherents, instill notions of fairness, and enhance the credibility of the code in the eyes of the public. For penalties to work, the code should set out procedures for identifying breaches and hearing cases and opportunities to respond. Graded responses are also appropriate as they allow administrators to tailor the sanctions to the seriousness of the non-compliance.

Penalties can include negative publicity, fines, suspension or revocation of membership and withdrawal of certain privileges. The Ontario Press Council, for example, requires that decisions concerning complaints be published in the newspapers against which the complaints was made. The Ontario Real Estate Association levies fines. The Canadian Direct Marketing Association and the Canadian Chemical Producers' Association revoke membership. In Australia, consumers who have been overcharged due to incorrect bar coding can get the product for free.

Dispute-resolution provisions — The ability to resolve complaints and respond appropriately to non-compliance in a fair, transparent, consistent manner will help to maintain and enhance the reputation and credibility of a code and its administrators. Effective dispute-resolution techniques can often help to preclude bad publicity and costly court cases. Graded responses — starting with, for example, low-profile attempts to resolve matters internally, moving to mediation (when a mutually selected third party helps disputing parties find a non-binding solution) and finally to arbitration (a binding third-party solution) — give parties the opportunity to avoid costly and adversarial public approaches. Litigation is a last resort.

Disputes tend to happen in two areas: between code adherents and code administrators, and between code adherents and the public. Different resolution approaches work best for different types of disputes. For example, if the dispute involves two code adherents or code adherents and administrators, an internal approach such as mediation might be best because both parties know the code well and mediation requires this level of knowledge. Disputes involving the public (for example, consumer complaints) might benefit from the involvement of an ombudsperson because these individuals have the knowledge and ability to investigate and resolve complaints on behalf of the public.

The Canadian Competitive Telecommunication Association's customer service standards set out the role of an ombudsperson to address customer disputes. Formal decision-making tribunals are another option. This is the last resort mechanism provided by the Cable Television Standards Council. The tribunal consists of a neutral chair with tribunal experience, a cable television industry representative and a consumer representative. The judgments of each tribunal member are published and available to the public.

Whatever approach is adopted, the powers, duties and administrative structures underlying the dispute-resolution techniques should be fully set out in the code or in a subsidiary agreement to the code.

Periodic review and amendment — By building in progress reviews at predetermined intervals (for example, after two years and every three years thereafter) and the authority to amend terms, adherents and the public will see that the code's administrators are willing to improve the code as required. As everyone concerned becomes familiar with how a code works — or does not work — in practice and, as circumstances change, periodic reviews provide the opportunity to revise and strengthen the code to reflect the needs and concerns of affected parties. Depending on the code and the circumstances surrounding it, it is usually preferable that third parties, such as consumer groups, NGOs, outside auditors and evaluators, participate in the review.

Financing and commitment of key human resources —

Administering the code — whether it be monitoring, reporting, publicity, dispute resolution or sanctioning — costs money. The code must explicitly set out adequate resources to carry out these tasks. Such provisions should authorize payment of NGOs and other outside parties that participate in code development and implementation and describe possible self-financing approaches such as levying dues and charging for the use of logos and materials, and for inspections, testing and training.

Effective Implementation of Voluntary Codes

A code must be properly implemented to influence behaviour as intended, to have the sought-after market and community impact, and to safeguard the reputations of participants and those who support it or contributed to its development. A poorly implemented code can prevent or delay necessary legislation. If necessary legislation is put off too long, deficient code implementation could lead to a public crisis that can result in quickly — and poorly — drafted statutes.

Poorly implemented codes can also confuse and frustrate the public, government officials, the community, clients and customers. A bad impression, once made, can be difficult to dispel. This can jeopardize later attempts to correct the code and could even affect new, unrelated measures. Codes that are not complied with can also have legal implications for code adherents and others. This section discusses the roles of code adherents, associations, affected parties, NGOs and government in implementation.

Phased-in Compliance

Ideally, everyone will eventually commit to the terms and conditions of the code. However, 100 percent sign-on at the beginning is usually not feasible and may not even be the best approach. Compelling all members of an association to comply immediately can result in the adoption of “lowest-common-denominator” terms and conditions. It is often useful to allow a transition or phase-in period in which only those members who want to sign on voluntarily, and have the required implementation capacity, adhere to the initial code. Once implementation experience and a critical mass are achieved, commitment can be made mandatory. This allows sector leaders to forge the way and the rest to follow when success and benefits have been demonstrated.

Implementation Roles

Code adherents

The main responsibility for the successful implementation of a code lies with the individual adherents. Several techniques are available to ensure that firms or organizations can achieve an appropriate level of implementation. One is to assign a senior manager to be responsible for developing a compliance plan. Another is to provide training and orientation to employees so that they know and carry out their responsibilities. As well, spot checks and audits can reveal problem areas before serious non-compliance occurs.

In the case of sector-wide codes, participating firms and organizations can notify each other of incidents of non-compliance. It is in their best interests to do so because the reputation of the entire sector can be at stake and notification of non-compliance helps keep the playing field even. The code for Australian fruit juice manufacturers, which allows firms to test competitors' claims of juice purity, is an example of a formalized system that, in effect, encourages companies to check up on the activities of their competitors. Peer pressure can also be exerted in the form of frank discussions among parties during which the reasons for non-compliance and possible solutions are explored.

Industry associations

An industry association involved in a code's implementation might consider developing a compliance policy that explains how, when and why it will carry out its responsibilities. The policy should be drafted in close consultation with all concerned to help preclude misunderstandings or surprises later. Associations might also develop separate but affiliated bodies to undertake specialized tasks.

NGOs, other affected parties and the public

NGOs, employees, clients, customers and members of the community can all play important roles in implementation. In many ways, these groups and individuals represent an extra set of "eyes and ears" for code participants, alerting them to incidents of non-compliance and even taking part in monitoring, compliance auditing and verification, and dispute resolution. This kind of involvement can enhance a code's credibility.

Third-party compliance verification is increasingly common in multi-jurisdictional codes pertaining to the treatment of workers. For input from NGOs, community representatives and others to work, code adherents must respect the expertise and perspectives provided (for

example, taking appropriate action in response to concerns), giving credit when it is due (and not overstating it for public relations purposes), and remunerating investments of time, energy and resources.

Government

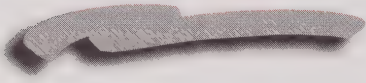
Governments can play an important role in code implementation. In some instances, non-compliance with codes may constitute a breach of federal or provincial law. For example, a firm that falsely claims to adhere to certain standards could be subject to enforcement actions under federal or provincial law. Failure to comply with codes pertaining to environmental, health and safety, consumer or labour protection laws could be factors in convicting organizations under regulatory laws if the non-compliance is based on a lack of due diligence.

The government's role also extends beyond the legal arena. For example, government officials can share their experiences and information concerning the implementation of other codes or how related regulatory schemes could be applied to improve the effectiveness of a voluntary instrument. Governments can also encourage compliance by recognizing code efforts in licences, compliance and enforcement policies, and procurement activities.

Private Law Implications

Non-compliance with voluntary codes may also have implications in terms of private law such as in actions in contract and tort. Private law suits can be brought by other firms or organizations, consumers or other members of the community. Failure to comply with a voluntary code can be taken as evidence that a firm or organization is not meeting industry standards and is therefore not exercising reasonable care or due diligence. In some circumstances non-compliance may also constitute evidence of breach of contract.

Summary of Key Points



1 Codes may be initiated for a variety of reasons but should not delay needed laws. Research suggests that codes are typically developed in response to consumer and competitive pressures, the threat of a law or regulation, or an opportunity for social improvement. While voluntary codes can be useful supplements and forerunners to statutes and regulations, and may have significant legal implications, they should not delay needed laws.

2 Look before leaping. Before initiating or participating in a code initiative, all parties should thoroughly investigate the advantages and disadvantages of involvement. They should explore, at a minimum, the likelihood of the code's success, financial and other benefits, costs, the time and energy required to make the code work, and the potential results if the code fails.

3 Be clear about objectives and roles from the outset. To prevent problems arising later, proponents should articulate as early in the code development process as possible a clear statement of the code's objectives and the roles, rights and responsibilities of all parties.

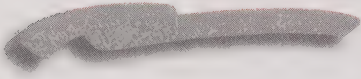
4 Involve all affected interests. Early, regular consultation with all potentially affected parties and the meaningful involvement of key stakeholders can increase the likelihood of a code's success. The credibility and legitimacy of a code may be enhanced by the meaningful participation of non-governmental organizations (NGOs) in the development, implementation and review stages. Proponents should be prepared for the possibility of having to pay NGOs for their expertise and time. Government agencies should also be consulted as early as possible, since codes frequently have regulatory implications (for example, in the areas of consumer, competition and corporate law, workplace health and safety, and the environment).

5 Be sure the code addresses all aspects necessary to ensure compliance. The code should address monitoring and reporting requirements, dispute-resolution mechanisms, incentives for code compliance and sanctions for non-compliance, and review and amendment procedures.

6 Emphasize fair, consistent and transparent implementation. A code must be implemented in a fair, consistent, transparent manner to achieve maximum buy-in from all parties, deliver maximum benefits and protect the reputations of everyone concerned. Each code adherent should designate officials within its ranks to be responsible for compliance, and train and educate field-level employees so that they can carry out their responsibilities. Industry associations, NGOs, affected parties, the general public and government agencies can all play important roles.

7 Be patient and flexible. Rigorous terms, 100 percent buy-in and full compliance may not be feasible at the outset. Rather, an incremental approach may be necessary, which involves leading by example, transition periods and phased-in commitments over time.

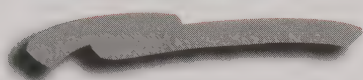
Where Can I Get More Help?



This Guide is intended to be a source of information and encouragement for those interested in developing and implementing voluntary codes. To explore the subject in more depth, several source exist:

- For more information on the Voluntary Codes Project, including summaries of research papers and case studies, interactive conferencing and an inventory of voluntary codes, visit the voluntary codes section of *Consumer Connection*, the Web site of the Office of Consumer Affairs, Industry Canada (<http://strategis.ic.gc.ca/volcodes>), or phone 1-800-328-6189.
- For further information on regulatory alternatives, visit the Treasury Board Secretariat's Web site (<http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/home-eng.html>) or phone (613) 957-2400.
- For information regarding standards and standards organizations, visit the Standards Council of Canada Web site (<http://www.scc.ca/>) or phone 1-800-267-8220.
- For information on the *Competition Act*, visit the Competition Bureau Web site (<http://strategis.ic.gc.ca/competition>) or phone 1-800-348-5358.
- For research studies on non-regulatory approaches, including voluntary codes prepared by non-governmental organizations, contact the Consumers' Association of Canada by telephone at (613) 238-2533, visit the Web site of the Public Interest Advocacy Centre (<http://www.web.net/piac/>) or phone the Centre at (613) 562-4002.
- For information on consumer attitudes to voluntary codes, and on partnerships between consumer groups and business, contact the Consumers' Council of Canada by telephone at (905) 713-2740 or by e-mail at CCC@tvo.org

Comments



If you have suggestions for improving this Guide, or any questions or comments, please send them to:

Kernaghan Webb
Senior Legal Policy Analyst
Office of Consumer Affairs
Industry Canada
Room 965A, East Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 952-2534
Fax: (613) 952-6927
E-mail: webb.kernaghan@ic.gc.ca

Thank you. Your assistance is appreciated.

Feuille de commentaires



pour toute suggestion sur l'amélioration du guide ou pour les questions et commentaires, veuillez vous adresser à :

Kernaghan Webb
Analyste principal en politique juridique
Bureau de la consommation
Industrie Canada
Bureau 965A, tour Est
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5
Téléphone : (613) 952-2534
Télécopieur : (613) 952-6927
Courriel : webb.kernaghan@ic.gc.ca

Merci de votre collaboration.

Pour en savoir davantage

e présent guide se veut une source de renseignements et d'encouragements pour les personnes intéressées à élaborer et à mettre en œuvre des codes volontaires. Voici quelques ressources pour approfondir la question :

► Pour plus de renseignements sur le projet des codes volontaires, y compris des résués des travaux de recherche et des études de cas, et des groupes d'échange interactifs ainsi qu'un répertoire des codes volontaires, rendez-vous à la section des codes volontaires du Carrefour des consommateurs, le site Web du Bureau de la consommation d'Industrie Canada (<http://strategies.ic.gc.ca/volcodes>), ou téléphonez au 1 800 328-6189.

► Pour plus de renseignements sur les mécanismes de réglementation, rendez-vous au site Web du Secréariat du Conseil du Trésor (<http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/home-eng.html>), ou téléphonez au (613) 957-2400.

► Pour plus de renseignements sur les normes et les organismes de normalisation, rendez-vous au site Web du Conseil canadien des normes (<http://www.scc.ca/>), ou téléphonez au 1 800 267-8220.

► Pour plus de renseignements concernant la *Loi sur la concurrence*, rendez-vous au site Web du Bureau de la concurrence (<http://strategies.ic.gc.ca/competition>), ou téléphonez au 1 800 348-5358.

► Pour obtenir des études sur les approches non réglementaires y compris les codes volontaires préparés par des organisations non gouvernementales, adressez-vous à l'Association des consommateurs du Canada au (613) 238-2533 et au Centre pour la promotion de l'intérêt public (<http://www.web.net/piac/>) ou téléphonez au (613) 562-4002.

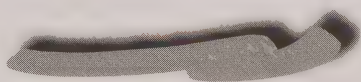
► Pour des renseignements sur les attitudes des consommateurs à l'égard des codes volontaires et sur les partenariats entre les groupes de consommateurs et le milieu des affaires, adressez-vous au Conseil canadien de la consommation, par téléphone (905) 713-2740, ou par courriel (CCC@tvo.org).

5 Veiller à ce que le code englobe tous les aspects nécessaires pour garantir la conformité. Le code devrait prévoir des obligations en matière de surveillance et de rapports, des mécanismes de règlement des différends, des incitations au respect et des sanctions pour non-respect, et des procédures d'examen et de modification.

6 Mettre l'accent sur la mise en œuvre équitable, cohérente et transparente pour susciter l'adhésion de toutes les parties, obtenir les meilleurs résultats et protéger la réputation de tous les intéressés. Chaque adhérent devrait désigner des responsables de la conformité, et former et sensibiliser les employés de première ligne de façon à ce qu'ils puissent s'acquitter de leurs responsabilités. Une association industrielle, les ONG, les parties intéressées, la population et les organismes gouvernementaux peuvent aussi jouer des rôles importants.

7 Être patient et flexible. Il peut être impossible d'imposer dès le départ des exigences rigoureuses, et de susciter l'adhésion et le respect intégral de tous les intéressés. Il se peut qu'on doive adopter une approche progressive, au cours de laquelle on prêchera par l'exemple et qui prévoira des périodes de transition et une adoption graduelle des engagements.

Résumé des principaux points



1 Les codes peuvent voir le jour pour une foule de raisons, mais ils ne devraient pas retarder l'adoption de lois nécessaires. La recherche donne à croire que les codes voient habituellement le jour en réaction à des pressions des consommateurs et de la concurrence, à la menace de l'adoption d'une loi ou d'un règlement et à la possibilité d'apporter des améliorations sur le plan social. Bien que les codes puissent être des compléments ou des préalables utiles à des lois et règlements, et qu'ils puissent avoir des implications juridiques importantes, ils ne devraient pas retarder l'adoption de lois nécessaires.

2 Ne pas y aller à l'aveuglette. Avant de lancer une initiative d'adoption d'un code ou d'y participer, toutes les parties devraient examiner à fond les avantages et les inconvénients de leur participation. Elles devraient à tout le moins explorer les possibilités de réussite du code, les avantages financiers et autres, les coûts, le temps et l'énergie exigés par son application, et les conséquences d'un échec.

3 Dès le départ, définir clairement les objectifs et les rôles. Pour prévenir d'éventuels problèmes, les promoteurs du code devraient rédiger aussitôt que possible un énoncé précis des objectifs et des rôles du code, ainsi que des droits et responsabilités de toutes les parties.

4 Faire intervenir toutes les parties intéressées. Des consultations pré-coces et périodiques avec toutes les parties susceptibles d'être touchées par le code et la participation concrète des principaux intervenants peuvent accroître les chances de succès d'un code. La crédibilité et la légitimité d'un code peuvent être améliorées par la participation significative d'organisations non gouvernementales (ONG) à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'examen d'un code. Les promoteurs devraient envisager la possibilité d'avoir à défrayer les ONG pour leur expertise et leur temps. Les organismes gouvernementaux devraient également être consultés dès que possible, puisque les codes ont souvent des implications sur le plan de la réglementation (par exemple dans les domaines du droit de la consommation, de la concurrence et des sociétés, de la santé et de la sécurité au travail, ainsi que de l'environnement).

Le rôle du gouvernement déborde la scène juridique. Par exemple, les fonctionnaires peuvent partager leurs expériences et des renseignements concernant la mise en œuvre d'autres codes et le recours à des mécanismes de réglementation pour améliorer l'efficacité d'un instrument volontaire. Les gouvernements peuvent également favoriser le respect du code en reconnaissant ses visées au moyen de licences, de politiques de conformité et d'exécution, et d'activités d'approvisionnement.

Implications en matière de droit privé

Le non-respect des codes volontaires peut également avoir des implications en matière de droit privé comme par exemple des actions pour non-respect de contrats et des actions en responsabilité civile délictuelle. Des poursuites en droit privé peuvent être intentées par d'autres entreprises ou organismes, des consommateurs ou d'autres membres de la collectivité. Le non-respect d'un code volontaire peut être déposé comme preuve qu'une entreprise ou un organisme ne respecte pas les normes de l'industrie et ne fait donc pas preuve de diligence raisonnable. Dans certaines circonstances, la non-conformité peut également constituer une preuve de rupture de contrat.

Dans le cas des codes sectoriels, les entreprises participantes peuvent se tenir au courant des incidents de non-respect. Il y va de leur intérêt de le faire parce que la réputation de tout le secteur peut être en jeu et que les avis de non-conformité permettent de garder les participants sur un pied d'égalité. Le code australien concernant les jus de fruits, dont il a été question précédemment, est un exemple d'un système officiel qui encourage en fait les sociétés à surveiller les activités de leurs concurrents. La pression des pairs peut également s'exercer sous forme de discussions franches entre les parties, au cours desquelles on aborde les raisons qui expliquent le non-respect du code et les solutions possibles.

Associations industrielles

Une association industrielle qui participe à la mise en œuvre du code pourrait envisager l'élaboration d'une politique sur le respect du code qui expliquerait comment, quand et pourquoi elle s'acquittera de ses responsabilités. La politique devrait être élaborée en étroite collaboration avec tous les intéressés afin de prévenir les malentendus ou les surprises par la suite. Les associations peuvent créer des organismes distincts mais affiliés pour accomplir certaines tâches spécialisées.

Les ONG, les autres parties affectées et le public

Les ONG, les employés, les clients, les consommateurs et les membres de la collectivité peuvent tous jouer des rôles importants dans la mise en œuvre. À bien des égards, ces groupes et particuliers représentent une autre paire d'yeux et d'oreilles pour les adhérents au code, qui leur signaleraient des incidents de non-respect du code et prendront même part à la surveillance, aux vérifications et aux évaluations de la conformité, et au règlement des différends. Ce type de participation peut améliorer la crédibilité d'un code. La vérification de la conformité par des tiers est de plus en plus courante dans le cas des codes multijuridictions portant sur le traitement des travailleurs. Pour que la participation des ONG, des représentants de la collectivité et d'autres intervenants soit efficace, les adhérents au code doivent respecter l'expertise et les points de vue qu'apportent ces groupes (par exemple en prenant des mesures pour réagir à leurs préoccupations), en reconnaissant la participation de chacun (et en ne l'exagérant pas à des fins de relations publiques) et en offrant une rémunération en contrepartie du temps, de l'énergie et des ressources investis.

Gouvernement

Le gouvernement peut jouer un rôle important dans la mise en œuvre d'un code. Dans certains cas, le non-respect des codes peut violer des lois fédérales ou provinciales. Par exemple, une entreprise qui prétend à tort respecter certaines normes pourrait être passible de poursuites en vertu de lois fédérales ou provinciales sur les déclarations trompeuses. Le non-respect des codes relatifs aux lois sur l'environnement, la santé et la sécurité, ou la protection des consommateurs ou des travailleurs pourrait aider à faire condamner des organismes en vertu de lois à caractère réglementaire si la non-conformité est fondée sur une absence de diligence raisonnable.

Mise en œuvre efficace de codes volontaires

Un code doit être mis en œuvre comme il se doit pour exercer l'influence prévue sur le comportement, pour avoir les répercussions recherchées sur le marché et la collectivité, et pour sauvegarder la réputation des participants et des intervenants qui ont appuyé son élaboration ou y ont contribué. La piètre mise en œuvre du code peut empêcher ou retarder l'adoption de lois nécessaires. Si l'on reporte trop longtemps l'adoption de telles lois, les lacunes dans la mise en œuvre du code risquent d'engendrer une crise publique qui pourrait à son tour inciter le législateur à adopter des lois mal conçues de façon précipitée.

Les lacunes dans la mise en œuvre peuvent également semer la confusion et la frustration au sein de la population, de l'appareil d'État, de la collectivité et de la clientèle. Il peut être difficile de faire oublier une mauvaise impression. On peut ainsi compromettre les tentatives qui seront faites par la suite pour corriger le code; la situation pourrait même affecter de nouvelles mesures sans rapport avec le code. Les codes qui ne sont pas respectés peuvent également avoir des implications judiciaires, notamment sur les adhérents. Cette section porte sur les rôles des adhérents au code, des associations, des parties touchées, des ONG et du gouvernement dans la mise en œuvre.

Adoption graduelle

Idealement, tous devraient s'engager, à terme, à respecter les conditions du code. Toutefois, il n'est habituellement ni possible, ni même nécessaire que tous adhèrent d'emblée au code. En obligeant tous les membres d'une association à se conformer immédiatement au code, on risque d'adopter des conditions qui représentent « le plus petit dénominateur commun ». Il est souvent utile de prévoir une période de transition ou d'adoption graduelle au cours de laquelle seuls les membres qui veulent adhérer volontairement et qui disposent des capacités de mise en œuvre nécessaires adhèrent au premier code. Une fois qu'on a acquis une certaine expérience de la mise en œuvre et qu'on a atteint une masse critique, l'adhésion au code peut devenir obligatoire. Cette démarche permet aux chefs de file du secteur d'ouvrir la voie, et aux autres d'emboîter le pas lorsque les succès et les avantages sont devenus évidents.

Rôles dans la mise en œuvre

Adhérents au code

Il revient avant tout à chaque adhérent d'assurer le succès de la mise en œuvre d'un code. Il existe plusieurs techniques pour s'assurer que les entreprises et organismes atteignent un niveau convenable de mise en œuvre. On peut, entre autres, charger un cadre supérieur d'élaborer un plan de conformité. On peut aussi offrir des séances de formation et d'orientation aux employés afin qu'ils prennent connaissance de leurs responsabilités et s'en acquittent. De plus, des vérifications et des évaluations ponctuelles peuvent révéler certaines lacunes avant que ne surviennent de graves problèmes de non-conformité.

régler les différends à l'interne pour ensuite passer à la médiation (où un tiers choisi par les parties au conflit aide ces dernières à trouver une solution non exécutoire) et enfin à l'arbitrage (une solution exécutoire imposée par un tiers) permettent aux parties d'éviter les démarches publiques accusatoires plus coûteuses. Les poursuites ne sont alors qu'un dernier recours.

Les différends sont habituellement de deux ordres : entre les adhérents au code et ses administrateurs, et entre les adhérents au code et la population. Il existe divers modes de règlement selon le type de différend. Par exemple, si le différend implique deux adhérents au code ou des adhérents au code et ses administrateurs, une approche interne telle que la médiation pourrait être indiquée parce que les deux parties connaissent bien le code et que la médiation exige un tel niveau de connaissances. Les différends qui impliquent le public (par exemple les plaintes des consommateurs) pourraient profiter du recours à un protecteur du citoyen parce que ces personnes possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour enquêter sur les plaintes au nom du public et les régler.

Les normes de service à la clientèle de la Canadian Competitive Telecommunications Association prévoient le recours à un protecteur du citoyen dans le cas d'un différend avec un consommateur. On peut aussi instituer un tribunal décisionnel. Il s'agit là du mécanisme de dernier recours offert par le Conseil des normes de télévision par câble. Le tribunal comprend un président neutre jouissant d'une expertise judiciaire, un représentant de l'industrie de la télévision par câble et un représentant des consommateurs. Les jugements de chaque membre du tribunal sont diffusés publiquement.

Peu importe l'approche retenue, les pouvoirs, les devoirs et les structures administratives qui sous-tendent les techniques de règlement des différends devraient être énoncés clairement dans le code ou dans un accord complémentaire.

Examens et modifications périodiques — En prévoyant des examens à intervalles fixes (par exemple, après deux ans et tous les trois ans par la suite) et le pouvoir de modifier les dispositions du code, l'on montrera aux adhérents et à la population que les administrateurs du code sont prêts à l'améliorer au besoin. Puisque tous les intéressés se familiarisent avec le fonctionnement de leur code — ou avec ses faiblesses — dans la pratique et selon l'évolution des circonstances, les examens périodiques offrent l'occasion de renforcer le code selon les besoins et les préoccupations des parties intéressées. Selon le code et le contexte, il est habituellement préférable que la tierce partie, telle que les groupes de consommateurs, les ONG, les vérificateurs autonomes et les évaluateurs, participe aux examens.

Financement et affectation des ressources humaines clés — Il faut de l'argent pour administrer le code — qu'il s'agisse de la surveillance, des rapports, de la publicité, du règlement des différends ou de l'imposition de sanctions. Le code doit prévoir de façon explicite des ressources suffisantes. De telles dispositions devraient porter sur des questions telles que l'autorisation de payer les ONG et d'autres tierces parties qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre du code, et l'autofinancement grâce à des approches telles que le prélèvement de cotisations et la facturation pour l'utilisation de logos et de matériel, les inspections et les essais, ainsi que la formation.

Exemples d'incitations positives

- ▶ L'utilisation de logos pour signaler la qualité de membre en règle et l'adhésion à des normes axées sur la clientèle.
- ▶ Systèmes de cotation (comme une, deux ou trois étoiles pour coter l'hébergement).
- ▶ Plaques et récompenses pour ceux qui atteignent et dépassent régulièrement les exigences du code, dont les activités se sont sensiblement améliorées ou qui ont pris d'autres initiatives exemplaires.
- ▶ Des séminaires, des orateurs invités, des séances de formation et des publications.
- ▶ Le Service interagences offert aux courtiers immobiliers participants les incite à respecter les normes de la chambre immobilière.

Dispositions imposant des peines pour le non-respect —

L'aptitude à réagir au non-respect du code au moyen de peines appropriées peut inciter les adhérents à s'y conformer tout en leur inculquant des notions d'équité et en améliorant la crédibilité du code aux yeux du public. Pour que les peines soient efficaces, les procédures concernant la détermination des violations, l'audience des causes et les possibilités de se défendre devraient être énoncées dans le code. Les peines variables sont également appropriées puisqu'elles permettent aux administrateurs d'assortir les sanctions à la gravité du non-respect.

Les peines peuvent comprendre de la publicité négative, des amendes, la suspension et la révocation de la qualité de membre, et le retrait de certaines privilèges. Le Conseil de presse de l'Ontario, par exemple, exige que les décisions relatives aux plaintes soient publiées dans le journal qui a fait l'objet de la plainte. L'Ontario Real Estate Association impose des amendes. L'Association canadienne de marketing direct et l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques peuvent retirer la qualité de membre. En Australie, les consommateurs qui ont dû payer un prix trop élevé en raison d'un code à barre incorrect peuvent obtenir le produit gratuitement.

Dispositions pour le règlement des différends —

L'aptitude à régler les plaintes et à réagir comme il se doit au non-respect de façon équitable, transparente et cohérente favorisera le maintien ou l'amélioration de la réputation et de la crédibilité d'un code et de ses administrateurs. L'existence de techniques efficaces de règlement des différends peut souvent prévenir la mauvaise publicité et de coûteuses poursuites. Des réactions variables qui commencent, par exemple, par des tentatives discrètes de

Il existe d'importantes différences entre les divers codes efficaces, mais la plupart présentent les attributs suivants.

Un énoncé des objectifs du code en « langage courant » — Idéalement, tout le code sera rédigé en langage courant de sorte que chacun puisse le lire et le comprendre. Toutefois, dans certains cas, par exemple lorsque le code porte sur des questions très techniques et qu'il s'adresse à des spécialistes, il peut être impossible d'éviter le langage technique. On écrit à tout le moins les objectifs de façon simple et directe. Tout code qui est révisé dans l'optique du langage courant devra être examiné avec soin pour s'assurer que le produit final préserve le sens original et les termes clés.

Obligations claires et concises — La pierre d'assise du code est l'énoncé des engagements ou des normes que doivent respecter les participants. Ces obligations doivent être formulées dans un langage précis et sans ambiguïté afin qu'elles puissent fournir les orientations nécessaires au niveau opérationnel. Sinon, il se peut qu'on les interprète de façons différentes et que les personnes chargées de faire respecter le code, ainsi que les bénéficiaires visés et les personnes chargées d'évaluer la conformité au code, vivent des frustrations. Toutefois, il peut aussi être utile de rédiger les obligations de façon à favoriser la flexibilité sur le plan opérationnel. Par exemple, plutôt que de détailler les moyens à prendre pour satisfaire à une obligation, le code devrait préciser le résultat à atteindre.

Une gamme de dispositions régissant la conformité et axées sur l'information — Pour assurer l'équité et la crédibilité, les parties elles-mêmes et tous les milieux qui seront touchés par le code doivent disposer de renseignements sur le respect des dispositions du code et sur les mesures qui seront prises en cas de non-respect. Les dispositions du code concernant l'information devraient conjuguer l'autoévaluation des adhérents, les pouvoirs de surveillance, la vérification ou l'évaluation de la conformité, l'évaluation des impacts et l'apititude à diffuser publiquement les données sur la conformité et la non-conformité.

Pour garantir l'ouverture, l'équité et l'honnêteté, il serait peut-être opportun de demander à des représentants du milieu et des ONG de participer à la vérification de la conformité. Dans l'optique du public, une vérification par des tiers offre davantage de crédibilité que l'autoévaluation. Dans le cas du programme Gestion responsable^{md}, divers représentants des concurrents, de la collectivité et des ONG participent à la vérification de la conformité. Une réelle vérification et évaluation de la conformité peut exiger beaucoup de temps et d'énergie de la part de tiers experts. Dans le cas des normes du système national de normes, l'évaluation de la conformité peut être réalisée par de tierces parties telles que les organismes de certification, les registraires de la qualité et les laboratoires d'essai accrédités par le Conseil canadien des normes.

Dispositions d'incitation à la conformité des parties — Lorsque l'adhésion au code attire des clients ou offre des privilèges exclusifs, les entreprises sont plus susceptibles d'y adhérer (voir l'encadré à droite).

Le rôle du gouvernement dans la mise en route et l'élaboration d'un code

Les ministères et organismes de l'État peuvent contribuer de bien des façons à la mise en route, à l'élaboration et à la mise en œuvre des codes volontaires. Toutefois, leurs rôles doivent être définis dès le départ pour éviter la confusion au sein de la population concernant le statut du code, la frustration chez les promoteurs du code et la responsabilité du gouvernement lors des situations de non-conformité.

Catalyseur : Les représentants du gouvernement peuvent encourager les parties à envisager des approches volontaires même si l'adoption de lois ou de règlements n'est pas imminente. La recherche, l'analyse et les consultations du gouvernement peuvent mettre à jour des préoccupations qui inciteront à l'action.

Facilitateur : Les gouvernements peuvent offrir des salles de réunion, des installations de téléconférences, des renseignements (par exemple, des rapports ou des études de cas), des conseils — et dans certains cas de l'aide financière — durant les premières étapes de l'élaboration d'un code.

Cautionnement : Dans certaines circonstances, les ministères et organismes gouvernementaux peuvent cautionner explicitement un code ou une association qui respecte les dispositions d'un code. Toutefois, il importe de contrôler la légitimité d'un tel cautionnement.

Dispensateur de règlements cadres et d'appuis à la réglementation : Bien que les codes volontaires ne soient pas prescrits par la loi, leur existence peut permettre d'atteindre des objectifs en matière de réglementation et pourrait avoir des implications dans ce domaine. Par exemple, lors d'une poursuite relative à l'application d'un règlement, une société pourrait signaler son adhésion à un code volontaire pour prouver sa « diligence raisonnable ». Par contre, le refus d'adhérer à un code volontaire pourrait faciliter les poursuites. Dans certaines circonstances, un organisme de réglementation pourrait insister sur l'adhésion à un code volontaire comme condition d'octroi d'une licence; on pourrait encourager le respect d'un code volontaire dans les politiques d'application et d'approvisionnement. Une application cohérente et rigoureuse de la loi est la toile de fond essentielle à l'élaboration et à l'utilisation efficace des codes volontaires.

Les fonctionnaires doivent évaluer leur participation en regard de l'intérêt public. Ils doivent aussi être scrupuleusement ouverts, justes et conséquents dans leurs rapports avec toutes les parties. Le gouvernement ne doit pas tolérer d'activités susceptibles de porter atteinte à la concurrence ou de violer de quelque façon que ce soit les lois, notamment la *Loi sur la concurrence*. Le gouvernement doit également veiller à ce que les codes volontaires n'agissent pas comme obstacle au commerce. Puisqu'un ministre pourrait devoir consacrer beaucoup d'argent à l'élaboration et à la surveillance d'un code volontaire, il pourrait être opportun de réaliser au moins une analyse coûts-bénéfices théorique dans le genre du Résumé de l'étude de l'impact de la réglementation fédérale.

Au fur et à mesure que progresse l'élaboration du code, les gouvernements doivent continuer de faire preuve de souplesse et accepter de modifier leur démarche au besoin. Si l'on prend conscience que l'initiative volontaire ne fonctionne pas comme prévu ou qu'on constate que l'intérêt du public est en jeu, le gouvernement devrait être prêt à agir et à adopter des mesures législatives ou d'application au besoin.

Les organismes d'élaboration de normes et les codes volontaires

Les codes volontaires et les normes volontaires élaborées par les organismes d'élaboration de normes (OEN) peuvent partager certaines caractéristiques. Les OEN ont recours à des démarches d'élaboration officielles, ouvertes et transparentes en vue d'assurer la juste représentation de tous les intervenants touchés. Les OEN sont accrédités et se sont acquis une réputation à titre d'experts compétents mais neutres en matière de normes.

La mise en place d'une norme par l'entremise d'un OEN peut marquer la première étape de l'élaboration d'une norme internationale par la voie du Conseil canadien des normes (CCN), qui sera adoptée par le Canada et ses principaux partenaires commerciaux. Les normes élaborées par les OEN dans le cadre du système national de normes (SNN) peuvent s'appliquer à des biens et services dont la conformité est susceptible d'être évaluée par des organismes du SNN.

Le Canada, par l'entremise du Conseil canadien des normes, une société de la Couronne, est membre de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et de la Commission électrotechnique internationale (CEI), les deux principales organisations internationales de normalisation.

Le Canada étant membre de l'ISO, l'élaboration, la certification, la mise à l'essai et l'enregistrement des normes volontaires y sont régis par des protocoles établis à l'échelle internationale. Ces protocoles permettent au pays de comparer les biens et services à l'aide d'un système de normes convenues qui, à leur tour, facilitent le mouvement transfrontière des biens et services.

Au moment de publier ce guide (mars 1998), le Programme d'initiatives en matière de normes, présidé par Industrie Canada, était à préparer un manuel sur l'utilisation des normes et les procédures connexes d'évaluation de la conformité.

Sollicitez sans tarder et souvent les commentaires des représentants de la collectivité

L'industrie est essentiellement une invitée de la collectivité et, à ce titre, se doit de respecter les normes et les valeurs de cette dernière. Bien que, souvent, les représentants de la collectivité ne possèdent pas le même niveau d'expertise que les ONG, ils peuvent aider à évaluer les préoccupations et les points de vue de la collectivité et à obtenir son appui aux initiatives de l'industrie.

Envisagez la possibilité d'utiliser

Le Système national de normes (SNN)*

Les normes du SNN sont élaborées par consensus entre des équipes de bénévoles représentant de nombreux intervenants (voir l'encadré à la page suivante). Les organismes d'élaboration de normes (OEN) sont une approche reconnue et crédible d'élaboration de normes. De plus, les organismes de certification ainsi que les laboratoires d'essai accrédités peuvent réaliser des essais et vérifier la conformité aux normes.

Il n'existe aucune ligne de démarcation nette entre les codes volontaires élaborés par l'entremise des OEN et ceux créés à l'extérieur de ce système. Toutefois, les compétences en matière d'élaboration et de mise en œuvre de règles des OEN peuvent rendre cette approche particulièrement utile dans le cas de normes générales, nationales et internationales. Par exemple, une norme nationale multiseCTORielle pour la protection des renseignements personnels a été élaborée sous les auspices de l'Association canadienne de normalisation par un groupe polyvalent de représentants de l'industrie, des gouvernements, des consommateurs et d'autres regroupements. Le Code type sur la protection des renseignements personnels représente la seule norme nationale sur la protection des renseignements personnels obtenue par consensus.

Abordez les organismes gouvernementaux compétents aussitôt que possible dans la démarche pour obtenir leurs commentaires et leurs conseils

Même lorsque le gouvernement ne joue pas un rôle de catalyseur, l'on avisera dès que possible les ministères et organismes compétents de l'intention de créer un code volontaire. Une fois le code en vigueur, on signalera aux fonctionnaires de l'État tout élément nouveau ou modification. À court terme, les organismes gouvernementaux peuvent offrir une expertise et des conseils fort importants (voir l'encadré à la page 21). À plus long terme, les promoteurs risquent de voir le gouvernement adopter des mesures de réglementation à leur égard ainsi qu'à l'égard du code s'ils négligent de l'informer.

* Le SNN comprend les organismes d'élaboration de normes, les organismes de certification et d'essai et les organismes d'enregistrement.

Choisissez les ONG et leurs représentants avec soin

Il importe que les fonctions des ONG soient bien assorties à vos besoins. Choisissez avec circonspection les ONG — et les personnes au sein de ces ONG — à inviter. Discutez avec elles des buts du code, de la démarche d'élaboration et de mise en œuvre, et des rôles et responsabilités des ONG. En procédant ainsi, vous faciliterez la compréhension mutuelle, vous bâtirez la confiance et vous jetterez les bases d'une bonne relation de travail.

Questions clés pour orienter la participation des ONG aux codes volontaires*

Tous les intervenants de premier plan — y compris les consommateurs, les principaux fournisseurs et les ONG — sont-ils présents? Le gouvernement participe-t-il pleinement à toutes les étapes? Existe-t-il une solide association industrielle pour gérer l'élaboration et la mise en œuvre du code?

L'industrie a-t-elle un bon dossier à l'égard d'initiatives semblables dans le passé? Les chefs de file de l'industrie font-ils preuve d'un solide engagement? A-t-on bien défini les conditions préalables et les motifs?

Les promoteurs sollicitent-ils une réelle représentation et participation de tierces parties telles que les groupes de consommateurs, d'autres ONG et les organismes de réglementation, sont-ils disposés à payer une telle participation?

Les processus d'élaboration et de mise en œuvre du code sont-ils ouverts et transparents? A-t-on clairement articulé et compris les droits et responsabilités de tous les intervenants?

Est-il évident que le code favorisera l'intérêt public dans les domaines tels que la santé, la sécurité, la consommation et l'environnement?

Le code prévoit-il des mécanismes efficaces de traitement des plaintes et de recours, accessibles à tous; des programmes efficaces pour informer les consommateurs et la population; un cadre d'évaluation pour suivre les progrès et produire des preuves crédibles des réussites ou des échecs? Le suivi sera-t-il assuré, de façon périodique, par une tierce partie digne de confiance?

Le code est-il en mesure d'évoluer au fil du temps et de réagir aux nouvelles connaissances et aux nouveaux événements?

* Ce texte s'inspire abondamment du *Consumer Interest Test for Alternatives to Regulation* de l'Association des consommateurs du Canada, et de discussions avec d'autres organisations non gouvernementales.

Tirez parti de la crédibilité et de l'expertise des organisations non gouvernementales (ONG)

Les ONG (consommation, environnement, santé, droits de la personne et groupes de défense de l'intérêt public) possèdent une abondance de renseignements et de points de vue pertinents; leur participation peut accroître la légitimité du code aux yeux du public (voir l'encadré à la page suivante). Dans le cas des codes axés sur le marché, les groupes de consommateurs représentent une excellente source « concrète » de renseignements sur le marché, notamment sur les préférences, les expériences et les attitudes des consommateurs. La participation des ONG peut prendre plusieurs formes y compris un rôle consultatif unique, des interventions permanentes par l'entremise d'un groupe plus officiel, ou une participation directe à la mise en œuvre, à la surveillance et au règlement des différends. Même lorsque les ONG ne participent pas à la vérification de la conformité comme telle, elles peuvent donner leur aval à un processus réalisé par d'autres. À moins d'avis contraire, les ONG devraient être défrayées de leurs dépenses et services (recherche, consultation avec les membres, participation à des réunions, etc.) au même titre que les consultants. Les promoteurs devraient veiller à intégrer les ONG de façon à ne pas compromettre l'indépendance ou la crédibilité de ces organisations. Une communication suivie avec le milieu des ONG dans son ensemble peut aussi s'avérer utile.

Les salaires et les codes volontaires

- ▶ Une participation réelle et efficace des employés à l'élaboration et à la mise en œuvre de codes volontaires dépend de facteurs tels que :
 - ▶ un accord précoce de toutes les parties sur les rôles que joueront les employés dans l'élaboration et la mise en œuvre du code;
 - ▶ la diffusion de renseignements précis et complets de sorte que les employés et leurs représentants puissent contribuer de façon utile dès le départ et jouer pleinement leur rôle dans l'élaboration, la mise en œuvre et la vérification du code;
 - ▶ la formation pour aider les employés à remplir leur fonction de mise en œuvre du code;
 - ▶ une participation efficace des employés et de leurs regroupements à la vérification de la conformité;
 - ▶ des incitations pour encourager l'adhésion des employés et l'élimination de tous les obstacles à cette adhésion;
 - ▶ la protection des employés qui jouent un rôle de « chiens de garde » ou de « dénonciateurs ».

Conseils et suggestions

Faites preuve de souplesse

L'idée qu'on se faisait à l'origine du problème et des éventuelles solutions évoluera probablement. En effet, on obtiendra de nouveaux renseignements, on apprendra à mieux saisir les capacités et les difficultés, et les circonstances évolueront. Il sera plus facile de modifier les attentes et les résultats en demeurant souple et ouvert au changement.

Soyez patient et préparez-vous à ce que la première tentative n'atteigne pas la perfection

L'élaboration d'un code est essentiellement un processus d'apprentissage. Une fois que le code est en place, la confiance, la communication et l'expérience peuvent engendrer la création d'obligations plus rigoureuses, de structures d'imputabilité et d'institutions au cours de la première ronde de modifications. Si les modalités du code prévoient des examens périodiques structurés, on favorisera une démarche d'amélioration permanente qui permettra l'accroissement de la crédibilité et de l'efficacité du code.

Tirez parti des structures institutionnelles existantes

Pour bien des entreprises et des organismes, les associations industrielles représentent du connu — des intermédiaires fiables qui possèdent les compétences et l'expérience nécessaires pour réunir les parties et aplanir les différends. Les associations peuvent servir de tribune de discussion et offrir la structure institutionnelle de base qui permettra de faire passer les codes de l'étape de l'élaboration à l'étape de la mise en œuvre. Toutefois, bon nombre d'associations n'ont aucune expérience de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un code; en effet, il y a tout un pas à franchir entre la simple promotion des intérêts d'un secteur et la surveillance des membres, voire la prise de mesures disciplinaires à leur égard. Il peut s'agir là d'un changement d'orientation fondamentale qui ne devrait être entrepris qu'avec la pleine et entière coopération des membres.

Sollicitez les commentaires et les conseils des employés

Lorsque le code touche ou intéresse les employés, on devrait les inviter ainsi que leurs regroupements à participer à son élaboration et à sa mise en œuvre (voir l'encadré à droite). Dans le cas du code d'approuvisionnement du magasin de vêtements GAB, par exemple, les syndicats ont joué un rôle déterminant dans la diffusion d'information concernant les incidents de non-respect du code, qui ont entraîné des modifications au code même et à sa mise en œuvre, y compris la surveillance par une tierce partie. Les normes formées par des organismes tels que l'Organisation internationale du travail peuvent servir de fondement aux codes volontaires élaborés par des entreprises individuelles ou des groupes d'entreprises.

Elaboration d'un code

Conseils

Etapes



Remarque : Bien que la démarche présentée ici semble linéaire, il pourrait en réalité y avoir de la rétroaction des dernières aux premières étapes.

campagne de sensibilisation à des questions telles que l'utilisation d'un logo, les moyens de publicité tels que les annonces et les discours, et un avis que les entreprises et organismes peuvent afficher dans leurs locaux.

7. Mise en œuvre

Il est question ci-dessous des détails de cette étape (voir page 25), mais signalons pour l'instant que la mise en œuvre fait partie de l'élaboration d'un code dans la mesure où celui-ci est un document souple, sujet à des modifications permanentes en fonction des circonstances et des perceptions. Par exemple, lorsque les données sur la conformité sont recueillies et analysées, il arrive de constater que certaines parties du code appellent des modifications.

8. Examen

Les dispositions du code devraient prévoir un examen périodique de ses modalités et de son fonctionnement. Le calendrier et la fréquence des examens devraient être en partie fonction du temps qu'il faudra pour obtenir des données sur les répercussions, les effets et les objectifs. Pour mesurer les répercussions d'un programme, il faut disposer de données sur la situation préalable à la mise en vigueur du code et en recueillir fréquemment par la suite. Ces données peuvent servir non seulement à repérer les faiblesses dans la conception et le fonctionnement du code, mais aussi à démontrer les résultats obtenus (s'il en est) et les progrès réalisés grâce au code.

Pour adopter une méthodologie d'examen, il peut être utile de reprendre la démarche d'élaboration du code, c'est-à-dire recueillir l'information, déterminer les principaux intervenants, créer un groupe de travail, etc. Le recours à une tierce partie autonome pour réaliser l'évaluation, en tout ou en partie, peut conférer une optique plus objective à la démarche et lui donner plus de crédibilité. En ce qui a trait aux techniques d'examen, bon nombre des outils utilisés pour évaluer les programmes gouvernementaux, mesurer les répercussions des dispositions réglementaires et analyser les avantages des alliances stratégiques et des autres arrangements entre entreprises peuvent être adoptés pour l'examen des codes volontaires.

du gouvernement. On pourra ainsi confirmer les premières perceptions de leurs intérêts et de leurs préoccupations, et peut-être s'adoindre la participation d'autres personnes et organismes dans l'élaboration du code. Des groupes de discussion réunissant des pairs de même esprit ou un échantillon représentatif des groupes d'intérêts peuvent aussi aider à mettre les nouvelles idées à l'épreuve.

3. Créer un groupe de travail

Il est essentiel que les bonnes personnes siègent au groupe de travail. Elles doivent être fiables, crédibles et bien renseignées, représenter divers éléments du milieu touché, et disposer du temps et des ressources nécessaires. On devrait d'entreprendre de jeu discuter franchement des objectifs du groupe, des responsabilités des membres, des charges de travail et des résultats prévus, et des règles de fonctionnement (consensus, majorité, présidence rotative, etc.). Il est également utile de tenir le milieu au courant du cheminement du groupe de travail.

4. Ébauche préliminaire du code

Lors de la préparation de l'ébauche préliminaire, les membres détermineront probablement qui (personnes, organismes, nouveaux groupes) sera chargé des diverses dimensions de la mise en œuvre*. Par exemple, certains employés peuvent s'acquitter de certaines fonctions clés; on peut aussi créer un nouvel organisme ou une nouvelle structure de gestion pour faciliter la mise en œuvre. On cherchera autant que possible à intégrer des acteurs de premier plan aux discussions du groupe de travail afin que leurs idées, leurs capacités et leur appui ou résistance soient pris en considération dans la formulation du projet de code.

5. Consultations sur l'ébauche préliminaire

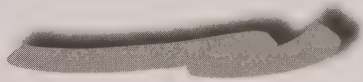
La tenue de consultations approfondies dès le départ peut prévenir des problèmes par la suite. Une bonne façon de faire, c'est d'aller de l'intérieur vers l'extérieur, c'est-à-dire de commencer par les personnes les plus susceptibles d'être directement touchées par le code ou qui sont déjà au courant avant de passer à une diffusion plus officielle d'information et à des discussions avec des groupes et personnes qui ignorent peut-être qu'un code est en cours d'élaboration. Un plan de consultation peut s'avérer utile. On devrait y trouver le nom d'un responsable en vue qui possède de bonnes aptitudes à la communication afin d'expliquer le code et de recevoir les commentaires. Les commentaires seront communiqués au groupe de discussion qui déterminera comment et dans quelle mesure en tenir compte dans le texte définitif.

6. Publication et diffusion du code

Il importe d'avoir un bon plan de communication : ce plan contiendra le nom des personnes qui doivent connaître l'existence du code et de celles qui doivent en recevoir un exemplaire, et les moyens de joindre les particuliers et les groupes. Le plan de communication pourrait comprendre une

* Il est question des éléments clés des codes dans la prochaine section du présent guide.

Elaboration et mise en œuvre des codes volontaires



Démarches pour l'élaboration de codes efficaces

Parce que les codes volontaires portent sur tellement de sujets et sont motivés par tellement de raisons, il n'existe aucune démarche privilégiée pour les élaborer. Rien ne garantit qu'une démarche d'élaboration, aussi complète et exhaustive soit-elle, assurera le succès d'un code. Toutefois, pour donner une idée générale de la démarche qu'on pourrait adopter, nous présentons ici un modèle inspiré de plusieurs études de cas, suivi de quelques conseils et suggestions (voir aussi le graphique à la page 15).

Un modèle en huit étapes pour l'élaboration des codes

1. Collecte d'information

- Définir les questions fondamentales et en discuter :
- A-t-on repéré toutes les personnes et tous les organismes qui pourraient adhérer au code ou être touchés par celui-ci, et a-t-on pris en considération leurs intérêts ou leurs préoccupations?
- Les intervenants clés ont-ils formulé clairement les enjeux et en ont-ils convenu?
- Quels sont les objectifs et font-ils l'unanimité?
- Comment peut-on résoudre le problème et quels sont les coûts, les inconvénients et les avantages éventuels de chaque solution?

2. Discussions préliminaires avec les principaux intervenants

À cette étape, il s'agit de vérifier la justesse des conclusions provisoires tirées au cours de la phase de collecte d'information et de repérer des partenaires qui sont prêts à participer à l'élaboration du code. On aurait intérêt à ne pas s'en tenir aux collègues, aux employés et aux autres entreprises et organismes qui partagent les mêmes idées pour s'adjoindre des représentants de groupes intéressés tels que les consommateurs, les syndicats et les groupes de défense de l'environnement, les représentants de la collectivité* et les fonctionnaires

* « A Guide to Public Involvement », publié par l'Association canadienne de normalisation, pourrait aussi s'avérer utile.

Les codes sectoriels ont plus de chances de succès lorsqu'ils affichent les mêmes caractéristiques que celles énumérées ci-dessus. Toutefois, certaines de ces caractéristiques sont particulièrement pertinentes dans le cas des codes sectoriels.

- Une association bien établie d'entreprises et d'organismes qui peut réunir les parties, servir de tribune pour l'échange d'idées ou de solutions communes, agir comme fondement institutionnel pour l'élaboration et la mise en œuvre de codes et, de façon plus générale, faciliter grandement cette élaboration et cette mise en œuvre.

- Le leadership d'entreprises clés ou de personnes bien en vue au sein de ces entreprises est particulièrement précieux dans un contexte sectoriel pour persuader les entreprises réticentes d'adhérer.

- Il est essentiel de prévoir des mesures incitatives bien comprises et jouissant d'un vaste appui pour assurer la conformité et l'imposition de sanctions pour non-respect du code. Que le code s'applique à un seul organisme ou entreprise ou à tout un secteur, ses promoteurs doivent examiner avec soin les incitations et les facteurs de dissuasion concernant l'action volontaire. Il pourrait être plus fructueux d'expliquer le code en termes d'avantages personnels ou matériels plutôt qu'en termes de bénéfices pour l'ensemble du secteur.

L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a formulé huit points pour encourager le respect de son programme de Gestion responsable^{MD}.

- Participation du public
- Concertation
- Pression des pairs
- Mesure du rendement
- Imputabilité
- Retombées favorables
- Partenariat
- Fierté

Contraintes imposées par la Loi sur la concurrence

Les ententes volontaires auxquelles sont parties des concurrents dans une même industrie peuvent soulever bon nombre des mêmes problèmes de concurrence que les fusions et les alliances stratégiques. Les promoteurs du code voudront peut-être lire en premier lieu la page des principes directeurs du document intitulé *Les alliances stratégiques en vertu de la Loi sur la concurrence*, publié par le directeur des enquêtes et recherches d'Industrie Canada, en 1995. Cette page affirme essentiellement que la plupart des alliances stratégiques ne soulèvent pas de problèmes en vertu de la loi et que les alliances verticales ou les alliances de conglomérats sont moins susceptibles de soulever des problèmes que les alliances horizontales. Le document souligne que :

- ▶ les quelques alliances stratégiques qui peuvent soulever des problèmes de concurrence sont plus susceptibles d'impliquer les articles de la loi qui comportent un critère de puissance commerciale;
- ▶ les entreprises agissant comme vendeurs possèdent une puissance commerciale lorsqu'elles ont la capacité de hausser les prix au-dessus des prix concurrentiels (ou d'abaïsser en deçà des niveaux concurrentiels la production, la qualité ou la gamme de produits) durant une période prolongée;

- ▶ dans le cas d'une alliance stratégique comportant un ou des aspects particulièrement nuisibles à la concurrence, une enquête peut être commencée en vertu des dispositions de la loi qui portent sur les complots.

La page sur les principes directeurs ne mentionne pas que la participation des groupes de consommateurs ou d'autres représentants des consommateurs peut atténuer le danger de problèmes anticoncurrentiels, mais il faut pour cela que ces groupes aient accès aux renseignements techniques et à l'expertise nécessaire pour leur permettre de contribuer de façon efficace à l'élaboration et à la mise en œuvre des codes.

Le Bureau de la concurrence encourage tous les groupes qui élaborent un code susceptible de soulever des questions aux termes de la *Loi sur la concurrence* à collaborer dès le départ avec le Bureau. De plus, le Bureau fournit des opinions verbales et écrites sur l'application de la *Loi sur la concurrence* à certaines situations, par l'entremise de son programme d'avis consultatifs. Il faut savoir que les réponses aux demandes d'opinions écrites ne sont pas nécessairement gratuites. Pour savoir comment la *Loi sur la concurrence* pourrait s'appliquer à un projet de code volontaire, veuillez vous adresser au Bureau de la concurrence, au 1 800 348-5358.

d'occasionner un relâchement du respect du code chez les adhérents. Il importe donc de prévoir autant de mécanismes que possible pour alimenter ou renouveler les énergies qui ont permis l'élaboration du code.

Pressions en faveur de l'amélioration de la qualité des opérations, ou accès au capital et aux ressources — Par exemple, on peut recourir à un code pour attirer de nouveaux employés, trouver de l'argent sur les marchés en raison d'une amélioration de sa réputation en matière d'environnement, ou réaliser des économies sur le plan de l'énergie et du matériel.

Menace d'une nouvelle loi, de nouveaux règlements ou de sanctions commerciales — Certaines entreprises et organisations en viennent à la conclusion qu'une modification et une maîtrise de leur propre comportement par l'entremise de mesures volontaires, plutôt qu'en réaction à l'adoption ou au resserrement des règlements, coûtera moins cher et permettra un plus vaste éventail de solutions. Les gouvernements leur permettront parfois d'agir ainsi si elles semblent pouvoir assumer la responsabilité comme il se doit. Or, les gouvernements ne régleront pas au premier chef si un secteur manifeste sa volonté et sa capacité de gérer ses propres activités. Il y a plusieurs années, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a confié à l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) la première responsabilité à l'égard des normes de service à la clientèle pour la cablodistribution. L'ACTC a élaboré ses normes en conformité avec les lignes directrices du CRTC. Les normes sont administrées par le Conseil des normes de télévision par câble qui reçoit, examine et traite les plaintes des clients concernant les pratiques de l'industrie de la cablodistribution. Les clients peuvent encore en appeler au CRTC, mais rares sont ceux qui le font.

Pressions des consommateurs et autres pressions commerciales ou publiques — Dans de nombreux cas, les pressions commerciales et publiques constituent le principal incitatif à l'adoption de codes par les compagnies ou organismes. Par exemple, le système de certification de la gestion durable des forêts de l'Association canadienne de normalisation a été adopté surtout par crainte de voir les Européens boycotter les produits du bois canadien. Une entreprise ou un groupe d'entreprises peut aussi se donner un code pour préserver ou accroître sa part de marché. Par exemple, les fabricants de jus de fruits australiens ont un code qui garantit que les jus de fruits désignés purs le sont réellement. En vertu de ce code, les fabricants de jus de fruits peuvent faire inspecter les produits de leurs concurrents par un laboratoire indépendant lorsqu'ils doutent de la pureté du produit. Ainsi, les pressions concurrentielles du secteur privé aident les consommateurs à obtenir un produit de qualité.

Codes sectoriels

Les secteurs particuliers interviennent lorsque les codes s'appliquent à un groupe d'entreprises ou d'organismes qui fabriquent des produits apparentés ou desservent des marchés semblables. Les pressions en faveur de l'adoption d'un tel code peuvent venir d'entreprises concurrentes qui souhaitent relever et standardiser les normes de rendement ou d'un groupe particulier d'entreprises qui veut se distinguer dans son secteur. Dans de tels cas, il faut veiller à ne pas enfreindre la *Loi sur la concurrence* (voir l'encadré à la page suivante).

Elaboration et mise en œuvre ouvertes et transparentes — Les codes sont plus susceptibles de refléter les grandes préoccupations socio-économiques et d'être acceptés par tous les intéressés s'ils sont élaborés et mis en œuvre de façon ouverte et avec la participation du milieu (travailleurs, fournisseurs, concurrents, consommateurs, groupes d'intérêt public, gouvernements, voisins). Une telle démarche accroît la crédibilité et l'efficacité du code, de ses promoteurs et des participants.

Circulation de l'information — Tous les intéressés doivent être tenus au courant du fonctionnement du code et des réactions qu'il suscite. Pour ce faire, on peut avoir recours à l'autovérification, à une surveillance interne et par des tiers, à une vérification de la conformité, aux comptes rendus publics et à des techniques analogues.

— **Un système efficace et transparent de règlement des différends** Il est essentiel de disposer d'un système de règlement des différends bon marché, juste, ouvert, accessible et cohérent pour que le code soit efficace.

De reels incitatifs à la participation — Si le code promet d'être rentable et offre des incitatifs intéressants, les entreprises voudront y adhérer. Parmi ces incitatifs, mentionnons l'accès à l'information, à des technologies ou à des outils de commercialisation exclusifs. Par exemple, les courtiers en immobilier qui respectent leur code ont accès au Service Interagences où sont enregistrés les propriétés à vendre et les éventuels acheteurs.

— **Répercussions négatives du refus d'adhérer ou de la non-conformité** Les entreprises adhéreront au code et le respecteront avec plus d'enthousiasme si elles risquent de voir baisser leur chiffre d'affaires en agissant autrement. Par exemple, elles pourraient perdre leur crédibilité ou la fidélité de la clientèle. Dans le contexte d'un code volontaire, les associations peuvent recourir à des sanctions, par exemple en faisant savoir qu'une entreprise ne respecte pas le code ou en imposant des amendes.

Conditions propices à l'élaboration fructueuse d'un code

Pressions en faveur de l'élaboration d'un code

Bien que les codes soient volontaires dans la mesure où les entreprises ne sont pas tenues par la loi de les élaborer ou d'y adhérer, le mot « volontaire » est jusqu'à un certain point mal choisi. En fait, les codes volontaires consistent habituellement une réaction à la menace réelle ou perçue d'une nouvelle loi, d'un nouveau règlement ou de sanctions commerciales; à des pressions ou des possibilités concurrentielles; aux pressions des consommateurs ou encore à d'autres pressions commerciales ou publiques.

Souvent, les codes voient le jour en réaction à plusieurs facteurs réunis. En fait, plus nombreux sont les facteurs qui interviennent, plus grandes sont les chances de réussite du code. Le programme Gestion responsable^{md} de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, par exemple, a été adopté dans la foulée d'une série de désastres chimiques qui ont fait la une et qui ont miné la confiance de la population et fait planer la menace d'un resserrément des règlements et des contrôles de l'État. Il faut souligner qu'une fois le code en place, il se peut que les pressions qui ont tout d'abord mené à sa création s'atténuent; ce phénomène risque

boration et le contrôle des régimes législatifs et réglementaires, les codes volontaires peuvent faire moins de place à la participation et à la surveillance du public, ce qui peut soulever des questions au sujet de leur crédibilité.

➤ Lorsque les conséquences du non-respect des codes sont graves

(par exemple atteinte à la santé, à la sécurité ou à l'environnement), les approches volontaires peuvent s'avérer à elles seules insuffisantes.

➤ Il peut parfois arriver qu'à la différence des lois, les codes volontaires suscitent le scepticisme et une attention négative. Par exemple, le Code volontaire d'emballage et de publicité de l'industrie des produits du tabac que s'est donné le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac a reçu une fort mauvaise presse.

Comme le laisse entendre cette liste, les codes mal conçus ou mal mis en œuvre peuvent être source de nombreux inconvénients; il n'est pas mauvais de faire preuve d'un sain scepticisme avant de s'engager dans cette voie. Il faut beaucoup de temps, d'énergie et de ressources pour élaborer et mettre en œuvre avec succès un code volontaire; et là encore, rien ne dit qu'on obtiendra les résultats escomptés.

Caractéristiques communes de bons codes volontaires

Bien que les codes puissent présenter une forme, un contenu et des objectifs fort différents, la plupart de ceux qui connaissent du succès partagent certaines caractéristiques.

Engagement explicite des dirigeants — Si les dirigeants d'un organisme ou d'un secteur font la promotion de codes volontaires, les

autres sont plus susceptibles d'adopter le pas. Ces dirigeants devraient être choisis dès le début du processus afin qu'ils puissent se faire les maîtres d'œuvre de l'initiative, et assurer la visibilité de son élaboration et de sa mise en œuvre.

Adhésion de la base — Souvent, ce sont les travailleurs de première ligne (caissiers, travailleurs d'usine, ingénieurs, surveillants) qui concrétisent les dispositions du code. Pour être en mesure d'y adhérer pleinement et de l'appuyer, ils doivent comprendre le code et ses objectifs, son fonctionnement et leur rôle dans sa mise en œuvre. Pour cela, il faut des communications internes et une formation adéquates et, parfois, une modification en profondeur de la culture de l'entreprise.

Énoncé précis des objectifs, des attentes, des obligations et des règles fondamentales — Souvent, c'est une séance de remue-méninges ou d'autres circonstances fortuites qui font apparaître le besoin d'un code et orientent les premières étapes de son élaboration; mais il ne faut pas tarder à articuler les visées, les rôles et les responsabilités afin d'éviter des problèmes en cours de route, tels que le retrait des participants. Par contre, la première déclaration d'intention et les règles fondamentales devraient être suffisamment souples pour permettre aux codes d'évoluer en fonction des nouvelles circonstances et des nouveaux enjeux.

Inconvénients possibles des codes volontaires

- ▶ Bien que les codes volontaires offrent des avantages considérables, ils peuvent aussi avoir des effets nuisibles lorsqu'ils sont mal conçus et mal administrés.
- ▶ Des codes mal conçus ou mal mis en œuvre peuvent frustrer ou tromper le public auquel ils s'adressent. De plus, les codes qui ne sont pas assortis de mesures d'application peuvent avoir des conséquences judiciaires en vertu des règlements sur la publicité trompeuse et donner lieu à des poursuites aux termes des lois sur les contrats et sur la responsabilité délictuelle.
- ▶ Les codes mal conçus ou mis en œuvre peuvent donner lieu à une publicité négative et engendrer une perte de confiance de la clientèle dont il peut être difficile de se remettre.
- ▶ Les codes qui soulèvent des attentes auxquelles ils ne répondent pas peuvent entraver ou empêcher l'adoption de lois nécessaires. À court terme, cela peut porter préjudice aux parties ou aux intérêts qui auraient dû être protégés. À long terme, une telle situation peut inciter la population et les gouvernements à se mobiliser contre l'organisme en question.
- ▶ Les codes peuvent être anticoncurrentiels et favoriser la collusion. Aux termes de la *Loi sur la concurrence*, les codes volontaires ou d'autres arrangements ne peuvent être utilisés de façon à réduire considérablement la concurrence, à empêcher les entreprises non participantes d'entrer sur le marché ou à exercer des effets défavorables sur les consommateurs en donnant lieu à une augmentation considérable des prix, une réduction des services ou une restriction du choix des produits.
- ▶ Les codes ne devraient pas poser d'obstacles au commerce international ou interprovincial. Un code qui empêche les entreprises étrangères d'entrer sur un marché et d'y concurrencer peut attirer l'attention des autorités commerciales nationales ou internationales.
- ▶ Les codes peuvent fausser les règles du jeu. Cela n'est peut-être pas nécessairement mauvais puisqu'il est possible d'élaborer des codes pour faire preuve de leadership dans une activité ou un domaine particulier. Toutefois, il se peut que les entreprises non participantes bénéficient sans contrepartie de l'image favorable qu'un code a aidé à façonner. Les consommateurs peuvent acquérir un sentiment de sécurité injustifié au sujet des caractéristiques d'un produit, d'un service ou d'une entreprise qui n'est effectivement pas visé par un code. De plus, les entreprises qui se conforment aux codes peuvent être pénalisées dans la mesure où elles ont à assumer des coûts irrécupérables associés à l'adhésion au code et risquent d'être éclaboussées par les conséquences du non-respect du code par d'autres. Le bon fonctionnement d'un code repose sur la coopération et l'entente; il faut éviter les resquilleurs. Par contre, les lois imposent des normes à toutes les parties, peu importe leur consentement individuel.
- ▶ L'élaboration et la mise en œuvre de codes volontaires peuvent être insuffisamment transparentes et englobantes. Comparativement aux démarches de consultation et d'examen public bien établies pour l'éla-

- atténuer les inquiétudes des consommateurs au sujet de la qualité, du prix et du choix, ainsi qu'au sujet de questions plus générales telles que la protection de la vie privée, l'environnement, la santé et la sécurité, les normes du travail, les droits de la personne, la publicité et les normes publiques de convenance.

Dans le cas des entreprises et organismes, les codes volontaires peuvent :

- donner lieu à une exploitation plus efficace et efficace qui minimise les répercussions sociales, environnementales et économiques négatives. Ceci a pour effet de placer les entreprises et organismes dans une situation plus enviable à l'égard du public, des consommateurs, du gouvernement et d'autres intervenants avec, en outre, une atténuation possible des pressions exercées en faveur de l'adoption de nouveaux règlements;
- préserver ou améliorer l'image de marque ce qui, entre autres avantages, peut aider à attirer et à conserver du personnel spécialisé;
- aider à diffuser les nouvelles technologies et les meilleures pratiques de gestion au sein d'une industrie, et procurer une rétroaction sur les préférences des consommateurs et d'autres renseignements commerciaux;
- compléter les lois en vigueur, ce qui a pour effet d'améliorer les relations avec les organismes gouvernementaux et les organes de réglementation.

Dans le cas du gouvernement, les codes volontaires peuvent :

- favoriser la poursuite des objectifs de la politique publique par des moyens autres que la réglementation;
- compléter ou élargir les régimes de réglementation traditionnels;
- éviter les obstacles reliés aux compétences et à la constitution qui font partie de l'élaboration des lois (cela peut s'avérer particulièrement utile dans le cas des initiatives volontaires qui regroupent plusieurs sphères de compétences provinciales ou nationales);
- aider à mettre en place les normes de diligence pertinentes pour une activité;
- aller au-delà des normes minimales fixées par la loi;
- fixer et modifier les normes de façon plus rapide et moins coûteuse que dans le cas des lois et règlements.

* Lorsque l'objectif du code est de préserver ou d'accroître la part du marché, les parties ne doivent pas oublier que les méthodes utilisées sont tenues de respecter les dispositions de la *Loi sur la concurrence* et d'autres lois.

Caractéristiques des codes volontaires

- ▶ Une entreprise ou une association industrielle, un gouvernement ou un autre groupe tel qu'un organisme sans but lucratif, d'intérêt public ou de normalisation peuvent amorcer la préparation d'un code volontaire, l'élaborer ou l'adopter. Bien qu'une entreprise puisse être à l'origine d'un code, d'autres peuvent l'aider à l'élaborer et à le mettre en œuvre.
- ▶ Un code volontaire peut s'appliquer à un seul magasin ou une seule compagnie, à plusieurs entreprises ou organisations, à un secteur complet ou à de nombreux secteurs. Il peut être d'envergure nationale ou internationale.
- ▶ Les codes voient habituellement le jour en réaction aux pressions des consommateurs ou de la concurrence, à la menace réelle ou perçue d'une nouvelle loi, de nouveaux règlements ou de sanctions commerciales, ou à plusieurs de ces facteurs réunis.
- ▶ Bien que les codes soient volontaires dans la mesure où ils ne revêtent aucun caractère législatif, ils sont mis en œuvre dans un cadre juridique qui comprend des lois et des règlements sur la consommation, la concurrence, la santé et la sécurité, le travail et l'environnement ainsi que sur les contrats et la responsabilité délictuelle (préjudices personnels). Parfois, les codes complètent la législation. Le fait de ne pas respecter les dispositions d'un code volontaire peut avoir des implications judiciaires, notamment sur le plan de la réglementation ou de la responsabilité civile. Dans certains cas, les codes volontaires peuvent servir à démontrer ou à réfuter la diligence raisonnable lors de poursuites ou à prouver la prudence raisonnée ou la négligence lors de procédures civiles.
- ▶ Les codes volontaires sont des instruments souples qui peuvent être perfectionnés et améliorés au fil du temps. Le code du détalant de vêtements Gap et le programme de Gestion responsable^{MD} de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques ajoutent, par exemple, le concept d'une surveillance de la conformité par une tierce partie après une certaine période de temps.

Avantages des codes volontaires

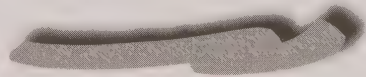
- ▶ Les codes volontaires offrent plusieurs avantages à tous les intéressés. Qu'il s'agisse du public, des employés ou des consommateurs, les codes volontaires peuvent :
 - ▶ encourager ou décourager certains comportements ou activités;
 - ▶ inciter la population à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des codes qu'elle juge importants;
 - ▶ favoriser des interactions mieux informées et moins coûteuses entre les signataires du code et le public au sujet de questions telles que la fabrication, le développement ou la livraison du produit qui, à leur tour, accroissent la confiance du public et aident à protéger l'intérêt public;

Exemples de codes volontaires

- Les magasins de vêtements GAP ont un code d'approvisionnement qui oblige les fournisseurs (dont bon nombre sont situés dans le tiers monde) à respecter certaines normes en matière de travail. Le respect de ce code est l'une des dispositions du contrat entre GAP et ses fournisseurs. À la suite des pressions des consommateurs, des syndicats et d'autres groupes, GAP laisse maintenant des tierces parties contrôler le respect du code.
- L'Association canadienne du marketing direct (ACMD) oblige ses membres à respecter plusieurs codes (par exemple, l'un d'entre eux protège la vie privée des consommateurs et limite le partage des renseignements à leur sujet) pour demeurer au sein de l'association. Seuls les membres de l'ACMD qui se conforment aux codes peuvent afficher le logo de l'association dans leur publicité et sur leurs produits. L'ACMD compte parmi ses membres des entreprises ainsi que des organismes de charité et d'autres organismes sans but lucratif qui utilisent le marketing direct.
- Consumers International, un organisme à but non lucratif régissant les activités de quelque 200 groupes de consommateurs dans plus de 80 pays, a élaboré la *Charte des consommateurs pour les grandes entreprises*. En vertu de cette charte, les entreprises membres doivent répondre à des normes d'éthique (p. ex. en ce qui a trait à la subordination), de compétitivité, de pratiques commerciales, de garantie et de gestion des plaintes. Elles doivent également se soumettre à un examen préliminaire de Consumers International.
- Le programme de Gestion responsable^{MD} de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques est un système de principes et de règles destiné à améliorer le caractère sécuritaire et écologique de la gestion des produits chimiques tout au long de leur cycle de vie. Plus de 70 fabricants de produits chimiques participent au programme, qui représente l'une des conditions d'adhésion à l'association. Le programme fait l'objet d'examen et de révisions périodiques, à l'occasion desquels les groupes de défense de l'environnement et d'autres groupes d'intérêt présentent leurs commentaires et leurs conseils. Les sociétés participantes doivent se soumettre à des vérifications périodiques de la conformité dans le cadre d'une démarche laquelle participent des spécialistes de l'industrie ainsi que des représentants de divers groupes d'intérêt et de la collectivité. Les résultats des vérifications sont diffusés publiquement.
- Les symboles du Programme canadien d'étiquetage d'entretien sont inscrits sur les étiquettes cousues aux vêtements et donnent des indications sur les procédés d'entretien et de nettoyage. La norme a été formulée par le gouvernement mais elle est appliquée volontairement par l'industrie du vêtement. Bien que les sociétés ne soient pas tenues par la loi d'apposer une étiquette d'entretien, l'utilisation trompeuse ou mensongère peut entraîner des poursuites en vertu de la loi fédérale.

Au sujet des codes volontaires

Qu'est-ce qu'un code volontaire?



Les codes volontaires sont des codes de pratique et d'autres dispositions destinés à influencer, façonner, surveiller ou encadrer le comportement sur les marchés. Ils encouragent les sociétés et les organismes à adopter des comportements qui procurent des bénéfices non seulement à eux-mêmes mais aussi à toute la collectivité. Ils peuvent également signaler aux consommateurs que le produit, le service ou l'activité satisfait à certaines normes.

Il existe des codes volontaires pour une foule d'industries, de produits et de services; ces codes portent sur de nombreux aspects du comportement sur les marchés. Certains sont tellement intégrés à notre culture qu'on en vient à oublier qu'il s'agit de codes volontaires. L'étiquette d'entretien des vêtements, par exemple, s'inscrit dans une norme bien connue, adoptée volontairement par l'industrie du vêtement (voir l'encadré à droite).

Les codes volontaires portent plusieurs noms : codes de conduite, codes de pratique, initiative volontaire, lignes directrices, ententes non réglementaires et d'autres encore*. Peu importe la terminologie, ils partagent certains éléments. Les codes volontaires sont :

- un ensemble d'engagements autres que ceux imposés par la loi;
- appuyés par au moins une personne ou un organisme;
- destinés à influencer, à modeler, à régir ou à évaluer le comportement;
- destinés à être appliqués de façon uniforme et à permettre à tous les participants d'atteindre les mêmes résultats.

Un code volontaire peut comprendre plusieurs documents, y compris un énoncé général des principes et des obligations ainsi que des accords à caractère plus technique portant sur diverses dimensions opérationnelles, telles que les exigences de déclaration et les pouvoirs de règlement des différends. Dans ce guide, le mot « codes » englobe tous ces documents.

* Voir à la page 19 pour une description des rapports entre les codes volontaires et le système national de normes.

Table des matières

2	Au sujet des codes volontaires
2	Qu'est-ce qu'un code volontaire?
4	Caractéristiques des codes volontaires
4	Avantages des codes volontaires
6	Inconvénients possibles des codes volontaires
7	Caractéristiques communes de bons codes volontaires
8	Conditions propices à l'élaboration fructueuse d'un code
8	<i>Pressions en faveur de l'élaboration d'un code</i>
9	<i>Codes sectoriels</i>
12	Elaboration et mise en œuvre
12	des codes volontaires
12	Démarches pour l'élaboration de codes efficaces
12	<i>Un modèle en huit étapes pour l'élaboration des codes</i>
16	<i>Conseils et suggestions</i>
22	Les éléments de codes efficaces
25	Mise en œuvre efficace de codes volontaires
25	<i>Adoption graduelle</i>
25	<i>Rôles dans la mise en œuvre</i>
27	<i>Implications en matière de droit privé</i>
28	Résumé des principaux points
30	Pour en savoir davantage
31	Feuille de commentaires

Cette publication est diffusée par voie électronique sur le World Wide Web à l'adresse suivante : <http://strategis.gc.ca/volcodes>

Cette publication est disponible sur demande dans une présentation adaptée à des besoins particuliers.

Pour obtenir des exemplaires du présent document, veuillez vous adresser à :

Services de distribution

Direction générale des communications

Industrie Canada

Bureau 205D, tour Ouest

235, rue Queen

Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 947-7466

Télécopieur : (613) 954-6436

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser à :

Kernaghan Webb

Analyste principal en politique juridique

Bureau de la consommation

Industrie Canada

Bureau 965A, tour Est

235, rue Queen

Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 952-2534

Télécopieur : (613) 952-6927

Courriel : webb.kernaghan@ic.gc.ca

Nota – Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Industrie Canada) 1998

N° de catalogue C2-342/1998

ISBN 0-662-63478-0

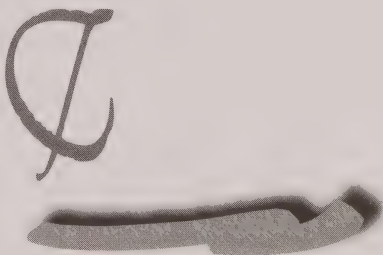
51864B



Si vous avez des suggestions sur l'amélioration du guide, veuillez nous les faire parvenir (voir la page 31). Nous réviserons le guide afin de le mettre à jour et de l'améliorer en fonction de cette rétroaction et de l'expérience pratique des utilisateurs.

David Cohen	Doyen Faculté de droit de l'Université de Victoria Conseiller universitaire auprès du Projet des codes volontaires
Brian Glabb	Analyste supérieur Division des affaires réglementaires, Secrétariat du Conseil du Trésor
Ellen Lesiuk	Responsable (politiques) Conseil des normes du Canada
Marnie McCall	Directrice de la recherche sur les politiques (maintenant directrice exécutive) Association des consommateurs du Canada
Ken Ogilvie	Directeur exécutif, La fondation Pollution Probe
Marie Vallée	Analyste des politiques et de la réglementation Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec
Brian Wastle	Vice-président Programme de Gestion responsable ^{md} , Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Kernaghan Webb	Président du Groupe de travail Analyste principal en politique juridique Bureau de la consommation, Industrie Canada
Peter Woolford	Premier vice-président (politiques) Conseil canadien du commerce de détail

Avant-propos



es codes volontaires bien conçus et mis en œuvre peuvent faciliter la poursuite de l'intérêt public, attirer les consommateurs et minimiser le fardeau de la réglementation et des impôts, au profit de tous les intéressés. Toutefois, un code mal conçu, mis en œuvre de façon induite ou utilisé dans des circonstances inopportunes peut, en fait, porter préjudice à la fois à ses défenseurs et à la population. Il s'agit donc de savoir quand les codes volontaires porteront fruit et de mettre en place de rigoureuses démarches d'élaboration et de mise en œuvre à la fois justes, efficaces et efficientes. Le présent guide veut aider les personnes et les organismes intéressés à relever ces défis.

La première partie du guide porte sur les forces, les faiblesses et les autres caractéristiques des codes volontaires ainsi que sur leurs conditions de réussite. La deuxième partie présente des suggestions pour l'élaboration et la mise en œuvre des codes. Étant donné que le lecteur est peut-être déjà au courant de certaines dimensions des codes volontaires, chaque section du guide constitue une entité propre.

Le guide traite de plusieurs codes en vigueur et souligne certaines démarches d'élaboration et de mise en œuvre des codes. Le fait de mentionner tel ou tel code ou processus ne saurait signifier que le gouvernement fédéral et les personnes qui ont participé à l'élaboration du guide y souscrivent. Le Bureau de la consommation d'Industrie Canada et la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor remercient le grand nombre de particuliers et d'organismes qui, par leurs commentaires et leurs conseils, ont facilité la préparation de ce guide. Nous remercions tout particulièrement les membres du Groupe de travail multipartite sur le Guide des codes volontaires, dont les membres comprenaient (en ordre alphabétique) :



Les codes volontaires constituent un moyen innovateur de répondre aux préoccupations et aux besoins des consommateurs, des travailleurs et des citoyens et de contribuer à l'accroissement de la compétitivité des entreprises canadiennes. Ce sont essentiellement des codes qui dictent les modèles de conduite à adopter sur le marché. Ils incitent les entreprises et les organismes à adopter des comportements qui leur soient profitables, à eux-mêmes comme à la collectivité. Ils peuvent également indiquer aux consommateurs que le produit, le service ou l'activité d'un organisme respecte certaines normes.

Un nombre croissant d'entreprises et d'organismes envisagent l'adoption de codes volontaires. Utilisés en complément et parfois en remplacement des processus réglementaires habituels, les codes volontaires peuvent devenir des régulateurs du marché à la fois économiques, efficaces et souples.

Le partenariat est au cœur de ce guide. L'expérience révèle que, dans bien des cas, le secteur privé peut s'associer avec efficacité à des groupes de consommateurs, des groupes d'intérêt public et au gouvernement afin de concevoir des outils du marché employés dans l'économie du savoir. Fruit d'une initiative conjointe d'Industrie Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor, ce guide vise à aider tous les intéressés à mieux comprendre la nature des codes volontaires et la façon de les élaborer. Il résulte du travail d'un groupe multidisciplinaire soutenu par les conseils précieux de nombreux collaborateurs.

Ce guide invite à l'action, mais il ne peut répondre à toutes les questions. Nous espérons cependant qu'il encouragera le secteur privé, le gouvernement et les organismes non gouvernementaux à faire preuve d'initiative et à élaborer leurs codes volontaires. Il n'y a pas de doute que les Canadiens en tireront grand avantage.

Le ministre de l'Industrie,

John Manley

Le Président du Conseil du Trésor,

Marcel Massé



Les codes volontaires



Guide d'élaboration
et d'utilisation

Une initiative conjointe
du Bureau de la consommation,
Industrie Canada
et de la Division des affaires réglementaires,
Secrétariat du Conseil du Trésor

Mars 1998

Les codes volontaires

Guide d'élaboration
et d'utilisation

